Rónay Zoltán

metszéspontok

VEZETŐK, TESTÜLETEK, FELELŐSSÉG A FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEKBEN

L'Harmattan

VEZETŐK, TESTÜLETEK, FELELŐSSÉG
A FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEKBEN,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ÁLLAMI EGYETEMEKRE

Metszéspontok

Az ELTE PPK
és a L'Harmattan Kiadó közös sorozata

Sorozatszerkesztő
Fehérvári Anikó

VEZETŐK, TESTÜLETEK, FELELŐSSÉG A FELSŐOKTATÁSI INTÉZMÉNYEKBEN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ÁLLAMI EGYETEMEKRE

Rónay Zoltán

ELTE PPK – L'Harmattan Kiadó
Budapest, 2019

Lektor:
Hajdú József

Kézirat lezárva: 2019. július 31.

TARTALOMJEGYZÉK

ÁBRAJEGYZÉK

ELŐSZÓ

Tudományos kutatást sokféle indíttatásból végez az ember. Vannak azonban olyan esetek, amelyekben a személyes érdeklődés, a személyesen megélt élethelyzetekben felvetődő kérdések megválaszolása szerencsésen ötvöződik a vizsgált területen elérhető eredmények társadalmi hasznosulásával. Szerencsésnek mondhatom magam, mert a felsőoktatás és a felsőoktatási jog területe ilyennek tekinthetők. Az egyetemi felsővezetőként eltöltött közel egy évtized, és az azt megelőző hosszabb időszak nem csupán kérdéseket vetett fel, és nemcsak érdekeltté tett azok megválaszolásában, hanem olyan ismeretanyaggal és tapasztalatokkal ruházott fel, amelyek szintetitzálása nem csupán tudományos önmegvalósítást jelent, hanem az információk olyan komplex tárát, amelynek rendszerezett és tudományosan vizsgált, értékelt átadása a felsőoktatásban dolgozók és talán annál szélesebb kör számára is hasznosul. Azt, hogy miért is tartom fontosnak a felsőoktatás és azon belül is az egyetemvezetői felelősség vizsgálatát, a Bevezetőben részletesen kifejtem. Azonban a műfajánál fogva személyesebb hangvételű előszóban annyit megelőlegezhetek, hogy egy ilyen áttekintésben egyértelműen kulcsszerepe van a kancellária jogintézménye megjelenésének, de a felelősségvizsgálat szükségességét ez a körülmény csak aktualizálja, még hangsúlyosabbá teszi, de ez nem jelenti azt, hogy korábban ne lett volna indokolt ennek kutatása – mint ahogy erre a későbbiekben majd többször is utalni fogok.

A jelen mű az előbbiekben jelzett kérdések megválaszolására és tapasztalatok összegzésére irányuló – ha úgy tetszik egy hosszútávú folyamatot betetőző – kutatómunkán és annak eredményén, sikeresen megvédett doktori értekezésemen alapul. Az olvasó azonban nem doktori értekezésemet tartja kezében (az az Országos Doktori Tanács honlapján és a Szegedi Tudományegyetem repozitóriumában is teljes terjedelmében hozzáférhető), hanem egy önálló művet, amely teljesen eltérő szerkezetben – a doktori értekezések szigorú szerkezeti és terjedelmi korlátai közül kilépve – helyenként bővebben, más kérdésekre is kitérve, és minthogy jogtudományi munkáról van szó a kézirat lezárásának időpontja szerint hatályosítva mutatja be az egyetemi vezetői felelősség témakörét.

Egy monográfia megírása magányos műfaj, de mégsem születhet meg mások közreműködése nélkül, amely megvalósulhat közvetlen segítséggel, vagy a szerző életútjának bármely állomásán. A köszönetnyilvánítás veszélyes vállalkozás, mert ha az ember megpróbál mindenkit megemlíteni, akkor túl hosszú lesz vagy óhatatlanul kimarad valaki. Ezért én a teljesség igénye nélkül emelem ki azokat a személyeket, intézményeket, akik, illetve amelyek közvetve vagy közvetlenül, de a legszorosabban hatottak a mű elkészültére. Mindenekelőtt családomnak tartozom köszönettel, *szüleimnek és édesapám szüleinek*, akik nem csupán boldog gyermekkort biztosítottak, hanem olyan erkölcsi és kulturális hátteret, egyúttal a minőség iránti igényt (önmagammal szemben is), amely szilárd alapot képez szakmai életutamhoz. A sors nem mindig kegyes hozzánk, sajnos már doktori fokozatszerzésemet sem élhették meg. Köszönöm nagynénémnek, *Szántó Zsuzsanna* egyetemi docensnek, hogy első munkáimat és az értekezésemet is alaposan átolvasta és előremutató megjegyzéseivel segített abban, hogy minél szélesebb kör (s ne csak a szűk szakma) számára közérthető módon fogalmazzam meg gondolataimat. Köszönet *Nagy Róbert* barátomnak, aki a legfrissebb helyesírás naprakész tudójaként és éles szemű nyelvi lektorként olvasta át az értekezésemet, javítva az összes elírást.

Kiemelt köszönet illeti *Hajdú József* professzor urat, korábbi témavezetőmet, aki megtisztelt azzal, hogy a jelen könyv lektori feladatait vállalta. A német nyelv a témavezető helyett a „Doktorvater" kifejezést használja, és ezzel kifejezi azt a viszonyt, amely a jelölttel fennáll. Nem csupán iránymutatásokat ad, de törődő gondoskodással figyel doktoranduszára. Professzor úr valódi Doktorvater. Köszönöm opponenseimnek, *Nádas Györgynek* és *Kocsis Miklósnak* a barátságosan kritikus, inspiráló megjegyzéseiket, amelyek közül néhányat értekezésem során terjedelmi korlátok miatt nem tudtam figyelembe venni, de a jelen műben már reflektálok rájuk.

Ahhoz azonban, hogy vállalkozhassak egy ilyen mű megírására, elengedhetetlen a képzési háttér, így köszönettel tartozom, alma matereimnek is: a budapesti József Attila Gimnázium tanári közösségének, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karnak és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában közreműködő tanároknak és adminisztratív munkatársaknak. Mindenhol volt szerencsém számos értékes, segítőkész, tanári-oktató munkájával évtizedekre meghatározó tudást átadó emberrel találkozni. Mindemellett az ELTE Jogi Karán abban a ritka szerencsében is részem lehetett, hogy az egyik oktató személyében nem csupán tanárt, hanem egy igazi mestert ismerhettem meg. Sajnálatos módon *Kiss Daisy* nem élhette már meg sem doktori fokozatszerzésem, sem e mű megjelenését. Pedig anélkül a tudás nélkül, amit tőle akár az egyetemen, akár később mint ügyvéd principálistól kaptam, nem juthattam volna el idáig.

Köszönettel tartozom korábbi munkahelyi közösségemnek, kiemelten *Juhászné Huszty Katalinnak*, az ELTE volt gazdasági főigazgatójának, aki sok segítséget

nyújtott egyetemvezetői munkámhoz, élettapasztalatából és bölcsességéből fakadó tanácsai számos nehéz helyzeten segítettek át, sokat tanítva egyetemvezetésről, felsővezetői attitűdről, és átadva ismereteit a felsőoktatás és intézményei gazdálkodásáról. Hálával tartozom a sok segítségért *Hunyady György* akadémikusnak, professzor úrnak, akivel rendszeresen folytatott élményszerű beszélgetéseink nagy segítségemre voltak a korábbi munkám során, de inspiráltak a tudományos kutatásom idején is, és ösztönzőleg hatnak ma is. Külön is kiemelendő közvetlen segítsége értekezésem és a jelen mű szociálpszichológiai és azon belül a felelősségattribúciót érintő fejezetének megszületésében. Köszönöm *Renge Andreá*nak, aki több mint másfél évtizedig volt közvetlen munkatársam, hogy egyrészt olyan munkahelyi hátteret biztosított, ami lehetővé tette a kutatómunka folytatását a legmunkásabb időszakokban is, és azt is, hogy amikor már vezető voltam, folyamatosan biztosította, hogy a dolgokat másik perspektívából is láthassam. Sokat tanultam tőle, mi is az elvárás az etikus vezetővel, vezetéssel szemben a gyakorlatban.

Köszönettel tartozom jelenlegi munkatársaimnak is az ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Karán, illetve Neveléstudományi Intézetében általában és azon belül is a Felsőoktatás- és Innovációkutató Csoportban, mert nem csupán támogatásukat érezhetem, de olyan inspirációkat és ötleteket kapok, amelyek folyamatosan élénken tartják érdeklődésemet.

Köszönettel tartozom az ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar, illetve Neveléstudományi Intézet vezetésének is, amiért biztosították jelen mű megjelenésének feltételeit.

Velence, 2019. július 31.

A szerző

I.
BEVEZETÉS

A felsőoktatás alapvetően befolyásolja, sőt meghatározza egy nemzet, egy ország, egy társadalom fejlődését, önazonosságát és a világban betöltött szerepét. Ezért tapasztaljuk, hogy a felsőoktatás kérdéskörének központi jellege – ideértve a kormányzati felsőoktatás-politikákban betöltött szerepét – független egy adott ország demokráciaszintjétől. Azaz függetlenül attól, hogy egy állam magát demokratikusként határozza meg, avagy megítélése demokratikus, valamint, hogy a jogállamiságból fakadóan a tudomány és az oktatás szabadságát, azaz az úgynevezett akadémiai szabadságot, az egyetemi autonómiát tiszteletben tartja-e, általában kiemelt fontosságúként, fejlesztési prioritásként tekint rá, felismeri szerepének nélkülözhetetlenségét a tudományos, technológiai és társadalmi innovációk létrehozásban. Ezért tapasztalhatjuk, hogy nem csupán a hagyományos nyugati demokráciák, hanem a demokratikus és jogállami elköteleződésüket tekintve finoman szólva is ellentmondásos megítélésű országok, mint Kína vagy Kazahsztán hatalmas összegeket invesztálnak a felsőoktatásba. Az invesztíció aránya az innovációk között természetesen függ attól is, hogy csupán a társadalom tudásalapúságát kívánja-e támogatni általa a mindenkori kormányzat, vagy figyelembe veszi-e a felsőoktatás azon misszióját, amely révén folyamatosan biztosítja a korszerű tudással rendelkező szakemberek kiképzése mellett az önálló, gondolkodásra képes és valóban gondolkodó, a szűkebb és tágabb környezetéért felelősséget érző és vállaló értelmiséget is.[1]

Ha a felsőoktatás szerepét szűkebb, európai kontextusban vizsgáljuk, azt találhatjuk, hogy az az europaizációban/europanizációban való részvétel egyik kulcsfontosságú eszköze, egyúttal elválaszthatatlan a globalizálódás folyamatától

[1] A fenti megállapításhoz kapcsolódóan lásd: Veroszta Zsuzsanna: A felsőoktatás társadalmi felelőssége a hallgatói értékkészletekben, *Educatio* 2010/2, 230–233. http://epa.oszk.hu/01500/01551/00052/pdf/126.pdf (2016.03.24.) Lásd még ehhez: Setényi János: Felsőoktatás-Politika, *Educatio*, 1994/1, 36–38.

is.[2] A felsőoktatás révén ugyanis az egész világot behálózó együttműködések jönnek létre. Noha a tudományos tudás- és tapasztalatcsere színtere messze túlnyúlik az európai kontinens határain, azonban Európában a közös kulturális gyökerek és – meggyőződésem szerint – a közös jövő még inkább elengedhetetlenül determinálja a közös (közösségi) és a nemzeti politikákat arra, hogy a felsőoktatással összefüggő tevékenységeiket összehangolják, kapcsolataikat e téren még szorosabbra fűzzék. Ezzel válik a felsőoktatás a demokratikus fejlődésükben szinte töretlen történelmi ívet magukénak mondható államok, és a diktatúrák leküzdése után a demokratikus alapokat újra és újra kereső, a jogállami intézményrendszer megszilárdításával küszködő olyan országok, mint Magyarország közötti kapoccsá.[3] Ezen együttműködések [elég csak a kormányközi és intézményközi TéT (Kétoldalú Tudományos és Technológiai kapcsolatokra) gondolni] még akkor sem szakadtak meg teljesen, amikor a kétpólusú világrend az eltérő politikai berendezkedésű országokat elszigetelte. A közös gyökerek a hallgatói mobilitás (peregrináció) révén még mélyebbre nyúlnak, hiszen az kontinensünkön évszázados hagyományokkal bír.[4]

A felsőoktatás a fentieken túl a magyar lakosság jelentős részét is közvetlenül érinti. Magyarország hatvanöt felsőoktatási intézményében (egyetemén, alkalmazott tudományok egyetemén és főiskoláján)[5] közel 280 ezren tanulnak.[6] Ez azt

[2] Csak utalunk rá, hogy szemben a közoktatással, ahol a regionalizmus gangsúlyosan érvényesül, amint arra pl. Forray R. Katalin – Híves Tamás: *Regionalizmus és globalizáció* [kézirat, é.n. http://www.forrayrkatalin.hu/ (2019. 07. 16.)] c. írásában rámutat, a felsőoktatásban sokkal erőteljesebb a globalizáció szerepe, miközben – különösen a globális felsőoktatási térben mozogni nem vagy kevésbé képes hallgatók számára a glokalizáció jelentősége egyre inkább növekszik [Niemczyk, Ewelina K.: Glocal Education in Practice: Teaching, Researching, and Citizenship., in: Popov, Nikolay – Wolhuter, Charl – de Beer, Louw – Hilton, Gillian – Ogunleye, James – Achinewhu-Nworgu, Elizabeth – Niemczyk, Ewelina (szerk.) *Glocal Education in Practice:Teaching, Researching, and Citizenship.* Sofia, Bulgarian Comparative Education Society (BCES), 2019, 11–18.]

[3] Lásd részletesebben: Kozma Tamás: *Elöszó*, in: Kozma Tamás (szerk.): *Euroharmonizáció*, Budapest, Oktatáskutató Intézet Educatio Kiadója, 1998. 5–7.

[4] Barakonyi Károly: Bologna felülnézetben, in: Barakonyi Károly (szerk.): *A Bologna „hungaricum".* Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2009. 43. (2009a), Szögi László: A külföldi egyetemjárás és a magyar értelmiségi szerep kapcsolata, *Valóság*, 51. évfolyam, 2008/4, 81–91. A tanulmány egyúttal a szerző témában keletkezett szerteágazó munkásságának rövid összefoglalása is.

[5] A mű jelentős részében az állami felsőoktatási intézményekkel foglalkozom. Mivel egy híján valamennyi intézmény egyetem (ideértve az alkalmazott tudományok egyetemét is) a továbbiakban az egyetemek megjelölést generálisan használom. Az „egyetemek, főiskolák" megjelölésre, a két egyetemtípus megkülönböztető említésére csak akkor kerül sor, ha ennek az érintett tárgykör tekintetében jelentősége van.

[6] A KSH adatai szerint több, mint 280 ezren tanulnak a felsőoktatásban. (https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zoi007a.html, 2019. 07. 18.) Az Oktatási Hivatal 2017/18-as tanévre vonatkozó statisztikája szerint a 283350 hallgatóból a nappali, esti,

jelenti, hogy ezen intézményekkel a felnőtt lakosság közel négy százaléka létesít a felsőoktatási képzésre irányuló – hallgatói – jogviszonyt. Minthogy a hallgatók jelentős része – életkorából adódóan – tanulmányai alatt is családja része marad, ezért a felsőoktatás mellettük, szűkebb környezetükre is kihatással bír. A felsőoktatás nemzetgazdasági szempontból is meghatározó jelentőségű. A felsőoktatásban több mint ötvenezren működnek közre alkalmazottként.[7] A nemzeti felsőoktatásra évente fordított kiadás tíz év átlagában a GDP 0,89 százalékát teszi ki.[8]

Az állam szerepével kapcsolatos kérdés tehát nem csupán az, hogy miként viszonyul a felsőoktatáshoz, azt stratégiai ágazatnak tekinti-e, abba milyen mértékben és milyen céllal invesztál, de az is, hogy mint az ágazat irányítója, illetve mint az állami felsőoktatási intézmények fenntartója milyen kereteket szab az egyetemek, főiskolák működésének, azon belül vezetésének. Illetve a vezetésben közreműködők számára milyen hatáskört biztosít, és miként alakulnak e személyek, illetve testületek felelősségének szabályai. Az államnak e kettős (párhuzamos) szerepében nemcsak elemi érdeke és joga, de alapvető kötelezettsége is, hogy az intézmények hatékony és törvényes működését biztosítsa. Különösen azért, mert a felelősség nem csupán a jognak központi kérdése, de meghatározó a társadalmi csoportok szerkezetében éppúgy, mint a mindennapi életben.[9] A jelen könyvben – amint az címéből is adódik – az állam, a kormányzat és a felsőoktatás, illetve az intézmények viszonyában erre a kérdéskörre fókuszálunk, az általános felsőoktatás-politikai és felsőoktatás-stratégiai dilemmákat nem vizsgáljuk, azokra csak akkor utalunk, ha központi témánk megértéséhez szükséges.

A jelen könyv nem csupán az aktuális helyzet ismertetésére vállalkozik, hanem az ezen helyzet kialakulásához vezető, illetve abban megjelenő problémákat is bemutatja, kitérve a történeti okokra is. A kép ezáltal lesz teljes ahhoz, hogy a könyv másik vállalása, a megoldási javaslatok felvázolása is hatékonyan megvalósulhasson. Amikor a felsőoktatásról történeti távlatban gondolkodunk, mindenekelőtt az „universitas" jelentéséből kell kiindulnunk. A szó maga kezdetben (a XII. századtól)

---

levelező és távoktatási képzésen tanulók száma 202278, 3574, 72176, illetve 5322. (https://www.oktatas.hu/felsooktatas/kozerdeku_adatok/felsooktatasi_adatok_kozzetetele/felsooktatasi_statisztikak, 2019. 07. 18.) Lásd még ehhez: 2011. évi Népszámlálás – 4. Demográfiai adatok. Budapest, KSH 2013.

[7] Foglalkoztatotti statisztikát az Oktatási Hivatal közöl, az utolsó hozzáférhető adat a 2017/18-as tanévből származik. E szerint ebben az időszakban 23110 oktató, 1935 kutató és 68435 egyéb (nem oktató, nem kutató) munkakörben foglalkoztatott személy dolgozott a teljes ágazatban. (Forrás: https://www.oktatas.hu/felsooktatas/kozerdeku_adatok/felsooktatasi_adatok_kozzetetele/felsooktatasi_statisztikak)

[8] A társadalmi haladás mutatószámrendszere. Oktatási befektetések (2003–2015) [Forrás: KSH –https://www.ksh.hu/thm/2/indi2_2_2.html (2019.07.16.)]

[9] Hamilton, V. Lee: Who is responsible? Toward a Social Psychology of Responsibility Attribution, *Social Psychology*, 41. évfolyam, 1978/4, 316.

a tanárok és a diákok közösségét jelentette, és csak a XIV–XV. századtól alakult át az akadémiai testületeket megkülönböztető fogalommá.[10] Az „universitas" fogalmát alkotó lényeges elem annak a testületnek a megjelenése, amely képes volt a külső fenyegetéssel szemben is fellépni, a részére biztosított privilégiumokat gyakorolni, a belső igazságszolgáltatásról gondoskodni, a működés demokratikus jellegét garantálni, és a közösséget harmadik személyek irányába képviselni.[11] Lényegében ez a testület jelenti azt a magot, amelyből mára kialakult az intézmények legfőbb döntéshozatali hatáskörével (igaz napjainkban már csak korlátozottan) rendelkező testület, az intézményi tanács (a hatályos törvényi megnevezéssel élve a szenátus). Ez a történeti fejlődés alapozza meg azt a – számos alkotmányban deklarált – különleges státuszt, amely az autonómiában ölt testet.[12] A legfőbb intézményi döntéshozatalt a maga összességében az universitast alkotó polgárok által önmaguk soraiból választott testület hatáskörébe adni pedig az autonómia kiteljesedését jelenti.

A hazai felsőoktatás középkori fejlődésének történetéből megállapítható, hogy különösen azon intézményeknél, amelyek alapítója egyház vagy egyházi személy (lásd a református kollégiumokat, a Pázmány Péter bíboros, esztergomi érsek alapította nagyszombati egyetemet), mind az alapító, mind pedig később a helyébe lépő fenntartó következetesen ragaszkodott ahhoz, hogy az intézmények vezetőjének e tevékenységét ellenőrizze, annak kereteit szabályozza, és megalapozza esetleges felelősségre vonásukat. E törekvésre találunk írásos utalásokat egynémely református kollégium szabályzatában.[13] Az említett korszakhoz sorolható fejlődés kodifikációs csúcspontját pedig a Ratio Educationis, az első állami jogszabály jelenti, amely egységesen, „az elemi iskolázástól kezdve fel egész az egyetemig"[14] szabályozta a közoktatást, és az egyetem, illetve annak tanárai hallgatókkal szem-

[10] Kocsis Miklós: *Az egyetemi felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon.* Doktori értekezés, Pécs, 2010, 22. (http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kocsis-miklos/kocsis-miklos-vedes-ertekezes.pdf, 2016.01.23.)

[11] Kocsis Miklós: 2010a i.m. 22–23., 63.

[12] Rónay, Zoltán: Centralizations and Autonomies: The Delimitation of Education by the Hungarian Government, in: Popov, Nikolay – Wolhuter, Charl – Smith, Juliana Maria – Hilton, Gillian – Ogunleye, James – Achinewhu-Nworgu, Elizabeth – Niemczyk, Ewelina (szerk.): *Education in Modern Society. 16. BCES Conference Books; 2018.*, Szófia, Bulgarian Comparative Education Society (BCES), 2018, 178–179.

[13] Lásd: A pápai református kollégium az I. Közönséges törvények 9. és 17. Törvényét. Lásd Szögi László (szerk.): *Régi magyar egyetemek emlékezete*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Könyvtára és Levéltára, 1995, elektronikus változat (http://mek.oszk.hu/01800/01882/01882.htm#3, 2016. 02.06.) A Sárospataki Református Kollégium törvényeit 1621-ből (I., III., X., XVIII. törvény). (Szögi László: 1995 i.m.) A Debreceni Református Kollégium törvényei 1657-ben a Különös törvények között rögzített szabályai. (Szögi László: 1995 i.m.).

[14] Friml Aladár: Az első Ratio Educationis, in: Kornis Gyula (szerk.): *Az 1777-iki Ratio Educationis*, Budapest, Pedagógiai Könyvtár. Kath. Középiskolai Tanáregyesület, 1913, 9.

beni felelőssége és kötelezettségei[15] mellett részletesen – a mai értelemben vett közoktatáshoz hasonlóan – határozta meg a hallgatói jogokat és kötelezettségeket is.[16] Emellett az egyetem szervezetét és az egyes vezetők hatáskörét is tételesen tartalmazta,[17] s ezzel lényegében a mai intézményi struktúrát is előrevetítette.

Az egyes felsőoktatási intézményekre vonatkozó átfogó szabályozások, illetve bizonyos konkrét ügyekben a végrehajtás során feladatokat előíró rendelkezések a Kiegyezést követően, közel hét évtizeden keresztül a vallás- és közoktatásügyi miniszteri rendeletekben (a továbbiakban: VKM rendelet) jelentek meg. A VKM rendeletek már részletekbe menően szabályozták a vezetői hatásköröket, az egyetemi és kari testületekre is kiterjedően. Sajátosságuk volt, hogy a vezetői felelősséget az ún. akadémiai vagy egyetemi hatóság vezetői (rektor, prorektor, dékán) esetében nem, csupán a gazdasági területen, valamint az Egyetemi Könyvtár vonatkozásában rögzítették. Kiindulva azonban abból az alaptételből, hogy akinek hatásköre van, az annak ellátásáért felelős, valamint figyelembe véve a VKM rendeletek egyes rendelkezéseiből kiolvasható elvárásokat, e hatásköri szabályok alkalmasak lehettek a felelősség megalapozására. Hasonló a helyzet a testületek esetében is azzal, hogy a kollektív felelősség érdemben fel sem merült, a tagok egyéni felelőssége pedig erre irányadó norma hiányában inkább morális elvárásként jelenhetett meg, semmint számonkérhető és szankcionálható alkalmazotti kötelezettségként.

Annak ellenére, hogy a felsőoktatásban, akár az abban oktatóként, kutatóként vagy más módon közreműködők, akár a hallgatók számának arányát, illetve a felsőoktatás költségvetési vonatkozásait nézzük, jelentős növekedést tapasztalhatunk, a második világháború után, s különösen a rendszerváltozás időszakában, illetve az azt követően megszülető jogszabályokat vizsgálva a felelősségi szabályok kimunkálatlan mivolta továbbra is szembetűnő. Ugyan a tudományegyetemek és a műszaki egyetemek szervezetének szabályozása tárgyában kiadott 274/1950. (XI. 23.) MT rendelet a korábbinál átfogóbban foglalkozott a kérdéssel (vélhetően azért, mert a totális diktatúra idején a vezetők felelősségének megalapozása nem volt mellőzhető), a későbbiekben már sem a felsőoktatási intézmények szervezeti kérdéseiről szóló 1956. évi 4. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Fsztvr.),

[15] Ratio Educationis XVI. §, XVIII. § 4. pont, XX. §.

[16] Ratio Educationis III. rész (Az iskolák rendtartása, illetve a fegyelem fenntartása) II. szakasz. Az iskolák rendtartása, tekintettel a tanulóifjúságra.

[17] Az egyetem ma is ismert – részben változatlan – irányítási szerkezete már a Ratio Educationisban (XV–XVI. §) jelen volt: egyetemi tanács, egyszemélyi vezetőként pedig az elnök. Az egyetemi tanács elhatárolandó az egyetem akadémiai hatóságától, amelyet a rektor, a titkár, a négy kar dékánja és a szeniorok és a szabad és nemes művészetek prodirektora alkotott. A Ratio Educationishoz, és Mária Terézia egyéb felsőoktatási intézkedéseihez lásd: Kiss József Mihály: A magyar felsőoktatás a XVIII. század végén, *Magyar Felsőoktatás*, 2000/5–6, 44–45.

sem az e jogszabályt hatályon kívül helyező, a Magyar Népköztársaság oktatási rendszeréről szóló 1961. évi III. törvénynek (a továbbiakban: Ortv.) a „Felsőfokú oktatás" című fejezete, sem pedig az ez utóbbi részletszabályait összefoglaló, a felsőoktatási intézményekről szóló – és egyébként gyakorlatilag minden korábbi felsőoktatási tárgyú jogszabályt dereguláló –, a felsőoktatási intézményekről szóló 1962. évi 22. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Ftvr.) nem tért ki a vezetők felelősségére. Lényegében nem hozott érdemi változást az oktatásról szóló 1985. évi I. (a továbbiakban: Ot.), sem a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. (a továbbiakban: Ftv.1.), illetőleg 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ftv.2.) és tulajdonképpen a jelenleg hatályos, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) sem.

A mind a mai napig fennálló – sajátosan szűkszavú – felelősségi szabályozás részben azzal magyarázható, hogy az 1945 utáni időszakban folyamatosan átfogó jelleggel szabályozó munkajogi normák születtek és voltak hatályban, ezek esetében pedig a jogalkotó elegendőnek gondolta a mögöttes szabályozást. Mindebből adódóan, amikor a felsőoktatási intézmények vezetésével összefüggő felelősséget vizsgáljuk, nem nélkülözhető a munkajog és – minthogy a kártérítési felelősség irányából az utaló szabályokból ez következik – a polgári jog e vonatkozásban történő vizsgálata, és az e normák által kialakított szabályozási környezet értékelése. A hatályos – alapvetően törvényi szintű – szabályozást áttekintve azt látjuk, hogy a felelősség egyik oldala[18] sem kellően kimunkált. Az oktatók, kutatók és más munkakörben foglalkoztatottak esetében szinte kizárólag csak a munkajogi jogszabályokra (munka törvénykönyve, közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény) utaló rendelkezésből vezethető le a kártérítési felelősség szabályozása, míg a hallgatók esetében csak minimális sajátos rendelkezéseket rögzít a hatályos törvény,[19] emellett ugyancsak utalást tartalmaz a Polgári Törvénykönyvre. Ugyanakkor e munkajogi és polgári jogi felelősség vizsgálata önmagában nem adhat teljes képet a kutatás eredményeihez, ezért azt szélesebb – helyenként a jog keretein is túllépő – spektrumban szükséges lefolytatni.

A jogalkotó az utóbbi két évtizedben számos alkalommal reflektált az ágazatirányító állam azon állítására, miszerint a hazai felsőoktatás – elsősorban pénzügyi, illetve a kevéssé hatékony működésben megnyilvánuló válságának magyarázata az intézmények vezetési struktúrájában gyökerezik, ezért újabb és újabb jogintézményeket ötlött ki, amelyek az állam mint fenntartó közvetlenebb beavatkozását biztosították, és ezáltal szükségszerűen az intézményi autonómiát zsugorították. Ezen állami törekvéseknek eklatáns példája a tervezett, ám az Alkotmánybíróság döntésének következtében nem megvalósult irányító testület, az annak helyébe

[18] Azaz sem a fegyelmi, sem a kártérítési oldal.

[19] Nftv. 56. §

lépő gazdasági tanács, majd a kancellár és a konzisztórium jogintézménye is. Valamennyi esetében közös vonás, hogy szükségességüket az állam a vezetési válsággal magyarázta.

A felsőoktatásról szóló törvényre vonatkozó 2005. évi (eredeti) előterjesztésben szereplő irányító testület – a javaslat indokolása szerint – az állam mint intézményfenntartó által átruházott döntési hatáskörben, a felsőoktatási intézmény szervezetéhez tartozó, és nem az intézményi autonómiát csorbító, hanem – a fenntartói jogosítványok meghatározott körének gyakorlását átvéve – az intézményi önállóság megvalósítását az intézményi delegáltak útján is kiszélesítő, elsősorban a gazdálkodást, a hatékony működést biztosító, a gazdasági és fejlesztési feladatokban szerepet kapó grémiumként járt volna el. Az indokolás hangsúlyozta az intézményi autonómiának az összetételből adódó (az a felsőoktatási intézményi önigazgatás lehetőségére figyelemmel alakult ki, benne biztosított az intézményi többség) tiszteletben tartását és a szenátus döntéshozatalában való együttműködést. Az irányító testület kiemelt feladata lett volna a közpénz és a közvagyon célszerű és gazdaságos felhasználásának biztosítása, s ezzel is összefüggésben az intézmény mint gazdasági szereplő, pénzügyi szervezet és intézményrendszer működtetése, fejlesztése, a működés ellenőrzése, az alapfeladat megvalósítását nem megfelelő módon szolgáló működés korrekciója. Ebből adódóan az irányító testület a képzési tevékenységet érintő döntéseket is hozhatott volna, igaz, azokat a szenátussal együttműködésben.[20] Az alkotmánybírósági határozatot követően módosított Ftv.2. indokolása az új jogintézményt, a gazdasági tanácsot mint a hatékony intézményi gazdálkodás megteremtésében, fenntartásában tájékoztatási, ellenőrzési, jelzési kötelezettséggel résztvevő kezdeményező, döntéselőkészítő, a szenátusi döntések kidolgozásában közreműködő testületet határozza meg. Az Nftv.-t a kancellári jogintézmény bevezetése érdekében módosító 2014. évi XXXVI. törvény indokolása nem csupán a kutatás és oktatás szabadságát biztosító akadémiai autonómia és a közpénzekkel való professzionális gazdálkodás és szervezeti menedzsment párhuzamos létezésének szükségességére hivatkozik, hanem kifejezetten utal arra, hogy okulni kell az elmúlt 20-25 évnek az egyetemi autonómia kiterjesztő értelmezéséből eredő negatív tapasztalataiból.[21] Ez pedig – így az indokolás – azt

[20] http://www.okm.gov.hu/letolt/felsoo/benyujtott_torvenyjavaslat_marc_18.pdf (2016.06.22.) 150., 152., 167–168. o.

[21] T/311. számú törvényjavaslat egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról (http://www.parlament.hu/irom40/00311/00311.pdf) 26. Ehhez kapcsolódóan érdemes megjegyezni, hogy a felsőoktatási intézmények akadémiai vezetésével szemben az utóbbi egy-két évtizedben egyre gyakoribb ellenvetés a tudós rektor menedzsment képességeinek hiánya, nem csupán a politika részéről, de a nemzetközi trendet követő hazai – elsősorban vezetéstudományi – szakirodalomban (lásd Polónyi István, Barakonyi Károly, Hrubos Ildikó, Veres Pál, Golovics József itt is többször hivatkozott műveit). A német szakirodalomban is ismert ez

mutatja, hogy az esetenként több tízmilliárdos költségvetéssel és több ezer dolgozóval működő intézményeknél nem érvényesült a felelős, átlátható és professzionális gazdálkodás követelménye. A professzionális menedzsment és gazdálkodás kialakítása, fejlesztése, a közpénzekkel való felelős, hatékony és elszámoltatható gazdálkodás biztosítása régóta megoldandó kérdés a magyar felsőoktatásban,[22] erre kívánt választ adni a jogalkotó „az erre a feladatra kiválasztott, felkészült és a Kormány által kinevezett professzionális menedzsereken, azaz a kancellárokon keresztül."[23] A felsőoktatási intézmények hagyományos autonómiájának alaptör-

az álláspont, lásd: Bull, Hans Peter – Mehde, Veith: Reform der Hochschulorganisation. Die populären Modelle und ihre Probleme. *Juristenzeitung*, 55. évfolyam, 2000/13, 654. Ezzel szemben, noha a korszerű egyetemi kormányzás mintájául az Egyesült Államokat említi a vezetéstudomány, az ottani felsőoktatási jogi szakirodalom szerint mind a vezető, mind a beosztott hivatalnokok között nagy számban találhatók az akadémiai szférából érkezők. Megemlítendő, hogy ezen hivatalnokok akár az egész intézményt, akár annak egyes egységeit szolgálják ki, az intézmény és a hallgatók egészének érdekeit kell, hogy szem előtt tartsák. [Kaplin, William A. – Lee, Barbara A.: *The Law of Higher Education, Volume 1*, San Francisco, John Wiley & Sons, 2013, 1.3.2. (https://goo.gl/kOe8QR 2016.07.25.)] A kancellári rendszer bevezetése melletti érvek és az azzal szembeni érvek szakmai megközelítéséről ír *Kováts Gergely*. [Kováts Gergely: Zárszó: Észrevételek és javaslatok a kancellári és konzisztóriumi rendszerről, in: Kováts Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016, 85–90.]

[22] Veres Pál – Golovics József: *Új szereplők a magyar felsőoktatásban: Kancellári rendszer és konzisztórium*, in: Kováts Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016, 7–8.

[23] T/311. számú törvényjavaslat egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról, 26. (http://www.parlament.hu/irom40/00311/00311.pdf) A törvényjavaslat indokolása mind az általános, mind a részletes indokolás körében megkísérli a jogintézmény bevezetésének szükségességét, illetve helyenként a választott kodifikációs megoldások célszerűségét is alátámasztani. Ezzel szemben a konzisztóriumot bevezető újabb módosítás esetében még ilyen terjedelmű érdemi indokolást sem találunk (az csupán a törvényi rendelkezések megismétlésére korlátozódik), abból azonban látható, hogy az állam e körben már az állami felsőoktatási intézmények stratégiai döntéseinek megalapozását sem bízza az intézményi autonómia területére, s egy, a túlnyomó részben az oktatásért felelős miniszter által delegált tagokból álló testület egyetértését írja elő a középtávú intézményfejlesztési terv, illetve kutatás-fejlesztési innovációs stratégia, az intézményi költségvetés és a költségvetési beszámoló elfogadásához, az intézmény vagyongazdálkodási tervének meghatározásához, gazdálkodó szervezet alapításához, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséhez. T/4767. számú törvényjavaslat egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról, 64–65. (http://www.parlament.hu/irom40/04767/04767.pdf)

ménybeli[24] és az előbbiekben ismertetett, az Nftv.-ben rögzített csökkenésével[25] párhuzamosan, vagy éppen ezek indokaként a politika, illetőleg a média irányából valós vagy mondvacsinált okokból keltett hullámverések is – az utóbbi időben a korábbinál sokkal erőteljesebben – ráirányították a figyelmet ezen intézmények, illetve azok vezetői, munkatársai és különösen hallgatói felelősségének kérdéseire. Sokan a hatályos jogszabályi környezetet is okolták, amiért kialakulhattak az egyetemekbe, főiskolákba helyezett közbizalom megingatására – arra most nem térek ki, hogy alappal vagy alaptalanul – alkalmas események. Az ezen közvélekedésekből táplálkozó, a törvénymódosítások indokolásaiban megjelenő érvek azt mutatják, hogy a jogalkotó nem a felelősség, hanem a beavatkozás lehetősége és mértéke oldaláról kívánta a felsőoktatás irányítási problémáit kezelni.

Ennek két, egymással párhuzamosan fennálló magyarázata adódik. A jogalkotó számára mindig is kecsegtető lehetőség volt az intézményi autonómia határainak feszegetése,[26] ugyanakkor a felsőoktatás sajátos szervezeti jellemzői is azt eredményezték, hogy az oktatók, kutatók és különösen a vezetők esetében egyáltalán nem, és a mai napig is csak szűkszavúan kerültek meghatározásra sajátos munkavégzési, foglalkoztatási és felelősségi szabályok. A vezetéstudomány szervezetszociológiai, szervezetkulturális és kodifikációtörténeti szempontból is jelentős megállapítása szerint „[a] felsőoktatás sajátosan szerepkultúrás szervezet, pontosan hierarchizáltak a vezetési szintek, tagolódások."[27] Ez korántsem egyedülálló hazai jelenség. *John Hall* és *Oliver Hyams* a felsőoktatási intézmények esetében vizsgálható személyes felelősségről ironikusan azt írták: az lényegében megáll ott,

[24] Lásd Alaptörvény IV. módosítását.

[25] Felsőoktatási szakértők is egyetértenek abban, hogy „2011 óta jelentősen szűkült az intézmények szervezeti és gazdálkodási autonómiája." Berács József – Derényi András – Kováts Gergely – Polónyi István – Temesi József: *Magyar Felsőoktatás 2014. Stratégiai helyzetértékelés* (http://pedagogiai-tarsasag.hu/wp-content/uploads/2015/02/MF2014-Strat-helyzetert-1.pdf 2016.07.08.) 33.

[26] Kocsis Miklós: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*, Budapest, Topbalaton, 2011, 120.

[27] Szüdi János (szerk.): *Az oktatás nagy kézikönyve*, Budapest, Complex, 2006, 907. A szerepkultúrás szervezet fogalma *Charles B. Handy* nevéhez köthető, aki szerint az ilyen szervezetekben a szerep vagy a munkaköri leírás, azaz a poszt a meghatározó, kevésbé lényeges maga az adott pozícióban lévő személy, a beosztásból eredő hatalom a meghatározó. Az ilyen szervezetek sikeresek állandó környezetben, de a változásokhoz nem tudnak gyorsan alkalmazkodni, sőt gyakran még annak szükségességét sem érzékelik. Ugyanakkor a benne dolgozók számára biztonságot kínálnak az előre tervezhető karrierút révén, amelyen lassan, de kiszámíthatóan haladhatnak felfelé. (Handy, Charles B.: *Szervezetek irányítása a változó világba*, Budapest, Mezőgazdasági Kiadó, 1986, 75–77.) Eltérés a *Szüdi János* által megfogalmazottakhoz képest, hogy *Handy* szerint ebben a modellben a szabályozás a legrészletesebb, nem az egyén, hanem a testület, a szerepek a fontosak. Közös vonás is látható, hiszen korábban az egyetemi tanács, jelenleg a szenátus szerepe tekintetében megfigyelhetőek ezek a jellemzők.

hogy az intézmények a felelősségre vonást kiváltó ügyet, okokat „a szőnyeg alá söpörjék".[28] Mindezek alapján az elkövetkezendőkben arra fókuszálunk, miben áll a felsőoktatási intézményeket vezető személyek és testületek felelőssége a jog által nem szabályozott, normák által nem lefedett területeken, és hol és milyen formában jelenik meg a felelősséget megalapozó, esetenként a számonkérést is lehetővé tevő, valamint a jogkövetkezményeket is rögzítő szabályozás. A terjedelmi korlátokra tekintettel kutatásunkat kénytelenek voltunk a rektori-kancellári, illetőleg szenátusi-konzisztóriumi szintre szűkíteni, ezért a felsőoktatási intézmények ezen szint alatt tevékenykedő vezetőire csak helyenként – elsősorban a legfelsőbb szinttel való viszony tekintetében – érintőlegesen térünk ki. E feltáró munka azonban nem fejeződhet be a hatályos jogszabályi környezet feltérképezésével. A nyilvánvalóvá váló problémákra adható megoldási javaslatok csak akkor fogalmazhatók meg kellő alapossággal, ha azokat a kodifikációtörténet fejlődési vonalán elindulva, és – a górcső alá vett terület sajátosságából adódóan – több jogágra kiterjedő, illetve interdiszciplináris vizsgálattal tárjuk fel. Így olyan megoldási javaslatok körvonalazhatók, amelyek az akkut problémákon túlmutatva az intézményi autonómia igencsak kívánatos (vissza)bővítése mellett a felelős intézményvezetés alapjainak kialakításához is segítséget kínálnak.

A felsőoktatási jog következő természetéből adódóan annak kutatása nem szűkíthető a közjog területére, azt ki kell terjeszteni a felsőoktatási joghoz szorosan kapcsolódó magánjog egyes elemeire is. Itt elsősorban a munkajogra kell gondolnunk, amely a felsőoktatási törvényi szabályozásban is mögöttes normaként jelenik meg, de a felelősségi alakzat természete a polgári törvénykönyv kártérítési szabályait is vizsgálandóvá teszi.[29] Így felsőoktatási jogi kutatások

[28] Hall, John – Hyams, Oliver: Governance, Accountability and Personal Liability, in: Palfreyman, David –Warner, David (szerk.): *Higher education law*, Bristol, Jordan Publishing, 2002, 55.

[29] A magánjoggal való kapcsolódással összefüggésben érdekes kérdés, hogy vajon a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) a jogi személy képviselete és szervezete körében rögzített szabályai irányadóak lehetnek-e a felsőoktatási intézmények esetében. Ahogy azt részletesen kifejtem, a fenntartó jogállásától függetlenül a felsőoktatási intézmények közjogi közintézetként határozandók meg, ezért esetükben is irányadó gondolat, hogy a Ptk. „nem foglalkozik a közjogi jogalanyokra vonatkozó közjogi szabályozással. Ha közjogi funkciók ellátására létrejött szervezeteknek az alapítóik magánjogi jogalanyiságot, jogi személyiséget is kívánnak biztosítani, ezt a jogi személyekre vonatkozó általános szabályok alkalmazásával megtehetik." [Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*, Budapest, CompLex, 2013, 236.] Ezzel azonos álláspontot képvisel *Papp Tekla* és Pázmándi Kinga is. [Papp Tekla: A jogi személy általános szabályai, in: Osztovits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. I. kötet*, Budapest, Opten, 2014, 367., Pázmándi Kinga: Az állam részvétele a polgári jogviszonyokban, in: Osztovits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és kapcsolódó jogszabályok*

során – legalábbis a felelősség vizsgálata körében – figyelmünket nem egy adott jogterületre, hanem a vizsgált jogintézményt átfogóan szabályozó jogterületek összességére kell irányítani. A felsőoktatási jogi kutatások és művek fókuszában az utóbbi időben – nem meglepő módon – az autonómia kérdésköre áll. Amint azt látni fogjuk, az autonómia a felelősség tematikája körében is hangsúlyosan megjelenik, de a jelen műnek hangsúlyozottan nem annak megválaszolása a célja. Az autonómia a felelősségi viszonyok és szabályok feltárása során az a viszonyítási pont, amelyből kiindulva vizsgálhatjuk a mindenkori kormányzat tárgykörben tett intézkedéseit. Másfelől a jelen mű egy, a további kutatásokat megalapozó átfogó jellegű horizontális irányú, nem pedig egy választott jogág, vagy még szűkebben, annak egyes jogintézményeire vonatkozó szabályozás részleteibe mélyre hatoló vertikális vizsgálat összessége. Nem vitásan a kép akkor lenne teljes, ha a horizontális alapozáson nyugvó, valamennyi felkínált lehetőség szerinti vertikális – tehát mindkét irányba lefolytatott – vizsgálatot is bemutatná. Végül a téma aktualitásából adódó időkényszer az alapozó munka felé billentette el a mérleg nyelvét. A mű célja tehát az évtizedek óta érintetlen felsőoktatási jogi kutatások időközben letett fonalát újra felvéve a további kutatásokat megalapozni, későbbi kutatási irányokat is kijelölni, az egyes jogágakon belüli további mélyreható vizsgálatok alapjait megteremteni.

A felsőoktatásra irányadó normaösszesség elemzéséhez szükséges a szakirodalom, elsősorban a hazai szerzők műveinek megállapításait áttekinteni: azokat egymással, illetve a változó jogszabályi környezettel összevetni. Ez egyszersmind lehetőséget ad arra is, hogy áttekintsük a jelenkori felsőoktatási jogirodalmat. Mindenekelőtt az állapítható meg, hogy az igencsak szűkös: *Nádas György*, a Debreceni Egyetem docense a felsőoktatás sajátos munkajogi vonatkozásaival foglalkozik. A felsőoktatás és a felsőoktatási autonómia közjogi vonatkozásairól *Kocsis Miklós* jelentetett meg 2011-ben monográfiát, illetve publikált tanulmányokat. *Nagy Marianna*, az ELTE professzora a felsőoktatási autonómiával, annak és általában a felsőoktatásnak közigazgatási vonatkozásaival foglalkozott néhány írásában. A Széchenyi Egyetem oktatója, *G. Karácsony Gergely* pár írásában a fenntartói

nagykommentárja. I. kötet, Budapest, Opten, 2014, 1054.] Ehhez megjegyzem, hogy még a nem állami felsőoktatási intézmények esetében sincs meg az alapító azon lehetősége, hogy a Ptk. általános szabályaira utalással határozzák meg a szervezet és képviselet rendjét, mert e körben az Nftv. kógens rendelkezéseket tartalmaz, amelyektől csak kis részben, a XXVI. fejezetben meghatározott körben van mód eltérésre. Az természetesen nem kizárt, hogy e vonatkozásban a szervezeti és működési szabályzat a Ptk. szabályaival egyező rendelkezéseket állapítson meg, de ebben az esetben nem a Ptk. szabályozása lesz a jogforrás, hanem az Nftv. 11. § (1) bekezdés a) pontja, amely szerint a felsőoktatási intézmény a működésére és szervezetére vonatkozó rendelkezéseket a szervezeti és működési szabályzatban határozza meg (ez viszont kógens rendelkezés, tehát ettől eltérni a nem állami intézmények esetében sem lehet).

tevékenységre fókuszált, illetve az utóbbi időben a PTE doktorandusza, *Bárány V. Fanni* jelentkezett több munkával. E fontos és nélkülözhetetlen publikációk azonban a felsőoktatási jog egy-egy szűkebb szeletét érintik, gyakran más jogágak, jogterületek határán felmerülő kérdésekre keresik a választ. A hazai jogirodalom körében tehát érdemes akár évtizedekkel korábbi, művekhez fordulni, mert noha azok egy teljesen más jogszabályi környezetben és jogrendben születtek, bizonyos kérdésekben analógiát kínálhatnak.

A vezetői felelősség széleskörű vizsgálata során nem célszerű a jogtudomány területén megállni, hiszen a felsőoktatás önmagában is más diszciplínák, elsősorban a közgazdaság-tudomány, a vezetéstudomány, kisebb részben a neveléstudomány, illetve a sokszor azok közös területén elhelyezkedő felsőoktatás-menedzsment kutatásának homlokterében áll. A felelősség témakörénél a szociálpszichológiai kiindulás (mint a felelősség, illetve a felelősséget kiváltó emberi magatartás eredőjének kutatásával foglalkozó tudományterület), azaz a felelősségattribúció vizsgálati körbe emelése mellőzhetetlen. Ahhoz pedig, hogy a vezetői felelősség teljes spektrumát feltárjuk, a filozófia és etika eredményeire támaszkodva szükséges az etikai felelősség bemutatása is. Ráadásul a pszichológiai, etikai és jogi felelősség egymáshoz való viszonya – utóbbi kettő esetében a felsőoktatásban hangsúlyosan – olyannyira szoros, hogy sajátosságaikat, így a jogi felelősség sajátosságait is csak ezen összefüggések ismeretében van mód teljes körben megismerni – különösen azért, mert a felsőoktatásban a vezetői felelősség jogi normában rögzített és számonkérhető terrénuma igen szűk. A felelősség vizsgálata – különösen olyan sajátos szervezet mint az egyetem esetén – tehát csak komplex módon képzelhető el, csak így kapható átfogó kép, ami egyúttal interdiszciplináris megközelítést feltételez.

Azt a nyilvánvaló tényt, hogy a felsőoktatásra vonatkozó kutatások csak nemzetközi összefüggésben folytathatók, külön is erősíti a jogi szakirodalom fentiekben ismertetett szűkös mivolta, az interdiszciplináris elméletek nemzetközi beágyazottsága [különösen a metajurisztikus (jogon túli) területeken], valamint a nemzetközi gyakorlatok megismerésének elengedhetetlensége. Mind a tudomány, mind a felsőoktatás művelői és maga a jogalkotó is rendszeresen hivatkoznak a nemzetközi gyakorlatra. Ha nem csupán helyzetelemzést kívánunk végezni, de javaslatokat is meg akarunk fogalmazni, a sikeres felsőoktatási rendszerek megoldásainak ismerete is nélkülözhetetlen. Ezen túlmenően a nemzetközi jogirodalom megállapításai az analógia alkalmazásához is kellő muníciót adnak. Ezért a jelen műben bemutatott kutatáson végigfut a nemzetközi (jog)összehasonlítás is, noha az semmiképpen nem cél volt, hanem kizárólag eszköz ahhoz, hogy a hasonlóságok és eltérések feltárhatóak, a sikeres megoldások és a már kipróbált, de zsákutcának bizonyult elképzelések bemutathatóak legyenek, egyúttal egyfajta tükröt is mutathasson a hazai szabályozásnak, felvázolva az előttünk álló lehetőségeket. A jogösszehasonlítás eszközjellegéből adódóan azt indokolt volt leszűkíteni, hiszen

egy átfogó, minden jelentősebb nemzeti szabályozásra is kiterjedő vizsgálat már egy önálló kutatás tárgya lenne. Minthogy a magyar jogrendszerhez a német áll a legközelebb, jogfejlődésünkben a legtöbb kapcsolódási pont vele mutatható ki, továbbá tekintettel arra, hogy a hazai felsőoktatási-vezetési megoldások kidolgozása – így a kancellária jogintézményének bevezetése – kapcsán is gyakorta hangzott el hivatkozás a német mintára, legnagyobb részben a német szerzők művei jelennek meg. A mind a magyar, mind a német szabályozási rokonság okán esetenként osztrák példákkal is találkozhatunk majd. A nemzetközi vizsgálatban a másik fő hivatkozási pont az angolszász (elsősorban az észak-amerikai és a brit) felsőoktatás szabályozása és az e tárgyban keletkezett jogirodalom, részben azért, mert azt szintén gyakorta említik példaként, részben azért, mert a világ legsikeresebb intézményei e körből kerülnek ki, ugyancsak megjelennek brit és észak-amerikai példák is. Ehhez képest látszólag kilóg a sorból a néhány esetben bemutatott finn szabályozás. Ha azonban jobban belegondolunk, korántsem indokolatlan a finnországi megoldások áttekintése, hiszen a finn felsőoktatás dinamikus fejlődése széles körben elismert eredményeket produkál, ráadásul Finnországban szinte a hazaival egy időben volt a felsőoktatási intézmények vezetésének szabályozásával összefüggő reform. A finn példa bemutatásával az is láthatóvá vált, hogy a két – lényegében ellentétes irányú – megoldás közül melyik milyen irányba befolyásolta az adott nemzeti felsőoktatás fejlődését.

A jelen műben tárgyalt egyes jogintézmények vagy megoldások bemutatása gyakran a korábbi, sokszor évtizedekre, vagy akár évszázadokra visszatekintő elemzéssel kezdődik. Ezen – jogtörténet megállapításaira támaszkodó – történeti megközelítés egyik oka részben a hazai jogi szakirodalom már említett szűkössége, amely azt is jelenti, hogy átfogó felsőoktatási jogi művek utoljára közel három évtizede láttak napvilágot, ugyanakkor olyan részterületeket is találunk (a hallgatói fegyelmi felelősség körében), ahol az utolsó érdemi jogirodalmi mű nyolcvan évvel ezelőtt jelent meg. A jogtörténeti előzmények megismerése révén láthatóvá válik az egyes jogintézmények eltérő fejlődési íve, egyetértve a neves jogtörténész, Illés József megállapításával, miszerint „[a] jogtörténet elméleti czélja a jogfejlődés törvényeinek megállapitása, gyakorlati haszna pedig abban áll, hogy a jogalkotásnak, a törvényhozásnak tudományos, biztos alapot segit teremteni."[30] Így tehát a műben a történeti alapokból kiindulva elemezzük a hatályos joganyagot, a felvetett problémákra azonban már a jövőbeli kihívásokra is figyelemmel kísérlünk meg megoldási javaslatokat tenni.

[30] Illés József: *Bevezetés a magyar jog történetébe. A források története. (Függelékül válogatott forráshelyek gyűjteménye)*, Budapest, Rényi Károly Könyvkiadó-vállalata, 1910, 6.

II.
A JOGSZABÁLYI HÁTTÉRRŐL

II.1. A felsőoktatási jog természete

A felsőoktatási jogi kutatások sajátossága a téma diszciplináris környezetének rendkívüli összetettsége. Első lépésként a felsőoktatási jog sajátos természetével szembesülünk. Alapvető közjogi gyökerei vitathatatlanok, hiszen alkotmányos szabályozásból fakad, egyidejűleg közigazgatási normák keretei között funkcionál. Mindemellett ugyanakkor magán viseli a munkajog és a pénzügyi jog sajátos, máshol nem érvénysülő jegyeit, és bizonyos elemeiben – részben ezen előző kettő másodlagos jogaként, részben önállóan is – számos klasszikus magánjogi jellemzővel is találkozhatunk a szabályozásban. Mindez a felsőoktatási jog vegyes szakjogi, más néven keresztülfekvő jogági jellegét erősíti.[1] A vegyes szakjogok csoportját alkotják ugyanis a jogrendszer két fő elemét képező, azaz egyes jogágakat a legfőbb azonos jellemzők alapján magukba ölelő, a közjogias és a magánjogias jogágak között létrejövő új jogágak. Azokét, amelyek se nem tisztán közjogi, s nem tisztán magánjogi, hanem e kettő elemeit egyaránt magukba foglaló, jellemzőiket felmutatni képes normaösszességet jelentenek.[2] *Kocsis Miklós* ennél továbblépve – a tárgybeli jogirodalom igencsak gazdag tárházából összegyűjtve a legfontosabb megállapításokat –, a felsőoktatási jogot nem mint „jogbölcseleti értelemben vett alapjogág"-at, hanem a klasszikus jogágak egyes szeleteit egységes rendszerré formáló másodlagos jogágat határozta meg.[3] Azaz mint viszonyrendszereket, illetőleg egy viszonyrendszert szabályozó csoportból specifikálódva, vagy több viszonyrendszert szabályozó csoport határán elhelyezkedő normacsoportként azonosítja. Magam is egyetértek azzal, hogy a felsőoktatási jog mint részben alapjogágak határterületén elhelyezkedő, részben alapjogágak specifikus szabályozását jelentő normák összessége másodlagos jogág, de ugyanígy fellelhetők esetében a vegyes szakjogág és a keresztülfekvő jogág jellemvonásai is.

[1] Visegrády Antal: *Jog- és állambölcselet*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2003, 111., Szilágyi Péter: Jogi alaptan, Budapest, Osiris, 2011, 365–377.

[2] Szabó Miklós: *Jogi alapfogalmak*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2012, 37–39.

[3] Kocsis Miklós: 2011a, i.m. 29.

A felsőoktatási jog természetének másik sajátos vonása annak dominánsabb nemzeti jellege. A szupranacionális jog ugyanis legfeljebb távolról, közvetve hat ki a nemzeti szabályozásokra. Ez annak tükrében különösen szembetűnő, hogy mindeközben maga a felsőoktatás – ahogy erre már korábban utaltuk – egyre inkább globálissá válik. Tehát miközben nem csupán a hallgatók minden korábbinál dinamikusabb mobilitása, hanem a közös képzések (ún. double és joint programok) és a határokon átnyúló képzési formák (pl. MOOC[4]) egyaránt a nemzeti jelleg halványodását jelentik, a nemzetközi – elsősorban emberi jogi – egyezményekben megjelenő alapelvi követelmények a nemzeti szabályozás számára jelentenek jobbára általános iránymutatást. Az emberi méltóság tisztelete és az abból fakadó számos alapjog: diszkrimináció-tilalom, gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság stb. azonban nem felsőoktatás-specifikusak, azok felsőoktatásra irányadó szabályozásban való megjelenése a nemzeti jogalkotás függvénye. Ugyanez a megállapítás igaz a közvetlen hatállyal bíró uniós jogra is. Az ugyanis határozottan távolságtartó. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy mégis vannak olyan közvetett hatások, amelyek érintik az intézményvezetői felelősséget.

A nemzetközi normák áttételesen is jellemzően a nemzeti alapjogi szabályozásban öltenek testet. Míg előbbiek viszonylagosan állandók, a hazai alapjogi szabályozás – különösen az utóbbi bő fél évtizedben – dinamikusan változik (általánosságban is, de amint látni fogjuk a felsőoktatást érintő részében kifejezetten az alapjogokat szűkítő, az állam pozícióját erősítő irányban). A felsőoktatásra irányadó szabályozást már közvetlenül befolyásolja az alkotmányos háttér. Magyarországon ez különösen szembetűnő az alkotmány és alaptörvény tárgybeli szabályozásának összevetésével, a hasonlóságok és eltérések, valamint az általuk kialakított alapjogi környezet áttekintésével, amelyben az autonómia kérdésköre a felelősségre kihatóan felmerül.

Végezetül szükséges a felsőoktatási jog természetéről annak dogmatikája mellett a kodifikációs minőség szempontjából is beszélnünk. A jelen könyvben – noha a napi működést meghatározó törvényi és rendeleti szabályozás részletesebb vizsgálata az egyes tematikus fejezetek keretében megtörténik – egyúttal átfogó képet kaphatunk arról is, hogy a felsőoktatási intézmények vezetőinek mint egyúttal a jogszabályok betartásáért és betartatásáért felelős alkalmazottaknak milyen normatív közegben kell e felelősséget viselniük. Összességében láthatóvá válik, hogy a jelenlegi normatív környezet minősége lényegében a felelősségmegállapítás egyik akadálya.

[4] Az angol Massive open online course (tömeges nyílt online kurzus) rövidítése. Olyan interneten elérhető (webes) felsőoktatási kurzusokat jelent, amelyek nagy létszámú résztvevő számára biztosítanak – általában ingyenesen – korlátlan hozzáférést.

II.2. A hazai szabályozás rövid története

Az egyetemvezetői felelősség megértéséhez (is) nélkülözhetetlen az annak alapját képező szabályozások kodifikációtörténeti áttekintése, hiszen a legtöbb jelenleg hatályos szabályozás a múltbéli rendelkezésekben gyökerezik, azokkal sokszor azonos, illetve az eltérések jelentőségének megvilágításához a korábbi normák ismerete nem mellőzhető.

II.2.1. Az egyszemélyi vezetés kodifikációtörténete

A hatályos szabályozás rektori hatáskört és felelősséget megállapító elemei jól láthatóan abból a korszakból erednek, amikor az első európai egyetemek létrejöttek. Azaz, amikor az ősi universitasok nem csupán az oktató és tudományos munka szervezett kereteit alkották meg, de a „[t]anárok és a diákok együttesen hozták létre azokat a sajátosan privilegizált testületeket, amelyek statútumaikkal és adminisztratív gépezetükkel, jól szervezett belső életükkel, pontosan rögzített tanmenetükkel, valamint tudományos előmeneteli rendszerükkel máig mintaadói a legmagasabb szintű oktatási intézményeknek."[5] Az ekkor kialakult kettős – egyszemélyi és testületi – vezetési szerkezet évszázadokon át olyannyira meghatározó volt, hogy a legutóbbi idők átalakulási folyamatai sem módosítottak rajta érdemben. Végső soron a legújabb magyarországi megoldás sem szakít gyökeresen az alapgondolattal, hiszen az egyszemélyi-testületi kettős vezetést nem számolja fel, nem szakít a rektor-szenátus által irányított intézmény gondolatával, csupán megkettőzi azt, és kialakítja a kancellár-konzisztórium kettősét. Az más kérdés, hogy a hatáskörök meghatározásával és a hangsúlyok áthelyezésével lényegében a rektori szerepet kiüresíti, a szenátus jelentőségét csökkenti, de alapvetően még ebben a koncepcióban sem tudja az eredeti struktúrát meghaladni. Ráadásul a kettős – akadémiai-állami – vezetésben sincs semmi újdonság, hiszen a Ratio Educationisban lefektetett egyetemvezetési és -irányítási struktúra hasonló volt.[6] Hatását tekintve pedig kétségtelen, hogy a rendszerváltás előtti szabályozáshoz lép vissza, mivel „[a]z Nftv. autonómia-felfogása az 1985. évi I. tv. szabályozási logikáját tükrözi, ami azonban korszerű volt 1985-ben, az nem tekinthető korszerűnek a

[5] Kocsis Miklós: 2011a, i.m. 35–36.

[6] A Ratio Educationis XV–XVI. § egyszemélyi vezetőként az elnököt jelölte meg, amely tisztség elhatárolandó az egyetem akadémiai hatóságától, amelyet a rektor, a titkár, a négy kar dékánja és a szeniorok és a szabad és nemes művészetek prodirektora alkotott. Vezető testületként jelen volt az egyetemi tanács. A kar működtetése és vezetése az igazgató (vagy elnök) feladata volt, a dékán hatásköre a fegyelem biztosítására korlátozódott (Ratio Educationis XVIII., XX. §).

2010-es években, amikor az Európai Felsőoktatási Térség egyenrangú alkotóelemeiként szeretnénk definiálni az egyetemeinket, főiskoláinkat."[7] E gondolatmenet logikája mentén haladva ugyanígy kijelenthetjük, hogy a Ratio Educationisban előírt egyetemigazgatási szerkezet (mint ahogy a kódex maga is) korszakos jelentőségű volt,[8] ennek ellenére a kettős irányítású egyetem a benne megfogalmazott formában nem sokáig – és azon időszak alatt sem zavartalanul – tudott működni. Az egyszemélyi vezetésnek az általános irányítást ellátó elnök és az akadémiai hatóságot irányító rektor közötti megosztását jelentő irányítási struktúrában már az I. Ferenchez kötődő 1806. évi tanügyi szabályzat, az ún. II. Ratio Educationis lényeges változást eredményezett. Ez ugyanis előírta, hogy az egyetem élén „az udvari hatóságoknak felelős teljhatalmú elnök" áll.[9] Az elnök – szemben a választott tisztségviselőként működő rektorral – „a kormány oktatáspolitikájának képviselője és keresztülvivője volt."[10] Az irányításban a szabadságharc hozott, ha csak közvetve is, változást: 1849 után betöltetlen maradt az elnöki pozíció, majd ezt követően a kemény közvetlen beavatkozás feleslegessé, az 1860-ban meginduló enyhülés célszerűtlenné tette azt, így végül Ferenc József – alapvetően politikai döntést hozva – úgy határozott, hogy az egyetem újjászervezéséig az elnöki tiszt nem tölthető be, s mivel ez konkrét határidőt nem jelentett, az elnök kérdése lényegében lekerült a napirendről.[11] Ennek eredményeképpen már a Kiegyezést megelőző években kialakult az a közel másfél évszázados modell, amelyben az egyetem egyszemélyi felelős vezetője a rektor.

[7] Nagy Marianna: A felsőoktatási autonómia folyton változó határai, in: Borbíró Andrea – Inzelt Éva – Kerezsi Klára – Lévay Miklós – Podoletz Léna (szerk.): *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés mint végső eszköz. Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014, 378.

[8] Friml Aladár: i.m. 9., 15–19., Kelemen Elemér: Az 1777. évi Ratio educationis jelentősége a magyarországi oktatás történetében. (Az Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum 2002. december 11-én rendezett Ratio-emlékülésén elhangzott előadás szerkesztett változata.) *Elektronikus Könyv és Nevelés* 2003/1, (http://epa.oszk.hu/01200/01245/00017/Kelemen.html, 2016.06.13.), Pukánszky Béla: Iskolaügy a felvilágosult abszolutizmus korában, in: Pukánszky Béla – Németh András: *Neveléstörténet*. (http://magyar-irodalom.elte.hu/nevelestortenet/07.07.html, 2016.06.13.), valamint az itt is idézett Kornis Gyula: *A magyar művelődés eszményei*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1927, 22–25.

[9] Szögi László: A központi irányítású felsőoktatás teljes kiépítése a XIX. század elején, in: Szögi László (szerk.): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1635–2002*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003. 115.

[10] Szögi László: 2003, i.m. 115–116. Ezzel párhuzamosan az abszolutizmus időszakának vége felé (a XIX. sz. elején) az egyetem autonómiája szinte teljesen felszámolásra került. Erről lásd részletesebben: Szögi László: 2003, i.m. 118–121.

[11] Sashegyi Oszkár: Az Egyetem az önkényuralom korában 1849–1867, in: Szögi László (szerk.): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1635–2002*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003, 173–180.

A rektori vezetői felelősség részletes szabályozása – ahogy erről korábban már volt szó – az 1867–1945 közötti időszakban az egyes intézményekre hatályos VKM rendeletekben öltött kodifikált formát. Ezek között számos tartalmi és szerkezeti hasonlóság felfedezhető, mivel a Királyi Magyar (később Budapesti, majd Pázmány Péter) Tudományegyetem szabályozása kötelezően figyelembe veendő mintaként szolgált a miniszteri rendeletek megalkotása során, a Kolozsvári, illetve a Pozsonyi és a Debreceni Egyetemek esetében is.[12] E rendeletek nem szorítkoztak a rektori felelősséget megalapozó hatáskörök rögzítésére, azok – intézményenként eltérő mértékben és körben – kitértek a prorektor és a dékán feladataira egyaránt, illetve a felelősségre is kiterjedően a gazdasági vezetőkre, valamint az Egyetemi Könyvtár vezetőjére. Itt jegyzendő meg egy, az egyes rendeletek tárgyi hatálya vonatkozásában fennálló jelentős eltérés: míg valamennyi egyetem esetében a rendeleti szintű szabályozás a tanulmányi, vizsga-, fegyelmi és leckepénz ügyekre, valamint a gazdasági működtetés kereteire is kitér, (akadémiai) szervezeti szabályokat csak a Műegyetem és a Kolozsvári, Debreceni, Pozsonyi Egyetem esetében találunk, a Királyi Magyar Tudományegyetem (pesti egyetem) vonatkozásában azonban nem. Ennek magyarázata épp az előbbiekben hivatkozott Ratio Educationis részletes szabályrendszerében rejlik. Jelen mű kereteit jelentősen meghaladná, ha e helyütt az egyetemek egyéb vezetőire (azaz a rektori szint alatti személyi körre) vonatkozó szabályozás fejlődésére is részletesen kitérnék, ugyanakkor szükséges utalni arra, hogy a korszakban kibocsátott VKM rendeletek – az oktatással összefüggésben – elsősorban a dékánok számára határoztak meg számos hatáskört a beiratkozástól a hallgatók vizsga- és pénzügyi kötelezettségein és az azok alóli mentesülés engedélyezésén át jogviszonyuk megszűnéséig,[13] valamint

[12] A kolozsvári, valamint a debreceni és a pozsonyi magyar királyi tudományegyetem alapításakor az Országgyűlés úgy rendelkezett, hogy egy, az egyetemi oktatást külön szabályozó törvény elfogadásáig a pesti egyetem a minta, és a miniszter arra kap felhatalmazást, hogy szervezeti szabályzatukat, tanulmányi és vizsgarendjüket a meglevő szabályok alapján, az adott viszonyoknak megfelelő módosításokkal állapítsa meg (a kolozsvári magyar királyi tudományegyetem felállitásáról és ideiglenes szervezéséről szóló 1872. évi XIX. törvénycikk 2. §, a debreczeni és a pozsonyi magyar királyi tudományegyetem felállitásáról szóló 1912. évi XXXVI. törvénycikk 5. §).

[13] Lásd pl.: a vallás- és közoktatási m. kir. ministernek 21735/1875. sz. a. kiadott rendelete: a budapesti királyi magyar tudomány-egyetem tanulmányi, fegyelmi és leczkepénz-szabályzata (a továbbiakban 1875. évi TFL), a m. kir. vallás és közoktatásügyi minister 1901. évi 4593. szám alatt kelt rendeletével kiadott szabályrendelet az egyetemi orvostudományi karoknál tartandó doktori szigorlatokról. (Jóváhagyatott Ő cs. és ap. királyi Felségének Bécsben, 1901. évi január hó 11-én kelt legfelsőbb elhatározásával.), a vallás- és közoktatásügyi m. kir. ministeriumtól. — 18,684. sz. A magyar királyi József-műegyetem szervezeti szabályzata. (Megerősítést nyert Ő császári és Apostoli királyi Felségének 1882. évi junius hó 12-én kelt legf. elhatározásával.) (a továbbiakban: 1882/18,684. VKM r.), a m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1916. évi 13.446. eln. számú rendeletével közzétett

rögzítettek feladatokat bizonyos személyzeti és minősítési kérdésekben.[14] Ahogy arra a bevezetőben is utaltam, az ún. akadémiai vezetés mellett részletes – és e körben egyedüliként felelősségi szabályokat is rögzítő – előírásokat tartalmaztak a gazdálkodással összefüggő VKM rendeletekben szereplő normák, megállapítva a gazdasági igazgató,[15] egyéb vezetők (például Observatórium,[16] Csillagvizsgáló Intézet),[17] valamint a könyvtári vezetők kötelezettségeit.[18]

Az egyetemi szervezet mellett – az állami intézményrendszer részeként a mai felsőoktatási intézményekhez hasonló keretek között – működtek a királyi

---

szervezeti szabályzata a m. kir. József-műegyetemnek (a továbbiakban: 1916/13.446. VKM r.), a m. kir. vallás és közoktatásügyi miniszter 1935. évi 27.060. számú rendeletével jóváhagyatott, felvételi, tanulmányi, tandíjmentességi és fegyelmi szabályzata a m. kir. József Nádor műszaki és gazdaságtudományi egyetemnek (műegyetemnek) (a továbbiakban: 1935/27.060. VKM r.), a vallás- és közoktatásügyi m. kir. ministeriumtól. 28,291. szám. Szabályzat a m. kir. tudomány-egyetemek és kir. jogakadémiák tanulmányi és vizsgálati rendjét illetőleg. (Jóváhagyatott Ő csász. és apost. kir. Felségének 1883. évi aug. hó 20-ról kelt legf. elhatározásával.), a m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1914. évi 105.120. számú rendeletével közzétett szabályzat a debreczeni és pozsonyi magyar királyi tudományegyetemek szervezetéről, tanulmányi és vizsgarendjéről. A m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1915. évi 87.699. számú rendeletével jóváhagyott tanulmányi, fegyelmi és leckepénz szabályzata a debreceni m. kir. tudományegyetemnek.

[14] Lásd pl.: a vallás- és közoktatásügyi m. kir. ministernek 16,714. számú rendelete, a magántanári képesítésről (habilitatio) a kir. József-műegyetemen szóló szabályzat tárgyában, m. kir. vallás és közoktatásügyi miniszter 1935. évi 21.273. számú rendelete, a m. kir. József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem magántanári képesítő szabályzatáról.

[15] A budapesti kir. m. tudomány-egyetem gazdasági hivatalának szervezeti szabályzata. (Jóváhagyatott Ő császári és Apostoli királyi Felségének 1887. évi január hó 18-án Bécsben kelt legf. elhatározásával.), a m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1928. évi 75.000 számú rendelete, a budapesti királyi magyar „Pázmány Péter" tudományegyetem igazgatásának szervezetéről.

[16] Mónus Péter – Tóth László: A magyar szeizmológiai hálózat fejlődése és jelenlegi helyzete, *Magyar Tudomány* 174. évfolyam, 2013/1, 59. A m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1938. évi 24.759/1937. számú rendeletével jóváhagyott szervezeti és ügyviteli szabályzata a budapesti kir. magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Országos Földrengést Observatóriumának.

[17] Kollega Tarsoly István (szerk.): *Magyarország a XX. században IV. kötet. Tudomány 1. Műszaki és természettudományok*, Szekszárd. Babits Kiadó, 1996–2000. (http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/624.html 2016.06.15.) A m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1938. évi 24.759/1937. IV. számú rendeletével jóváhagyott szervezeti és ügyviteli szabályzata a budapesti kir. magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Konkoly-Thege alapítványi Csillagvizsgáló Intézetének.

[18] A vallás- és közoktatási m. kir. ministertől 26856/1875. sz. a. kiadott ügyviteli utasitás a budapesti k. m. tudomány-egyetemi könyvtár számára, a m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1914. évi 105.120. számú rendeletével közzétett szabályzat a debreczeni és pozsonyi magyar királyi tudományegyetemek szervezetéről, tanulmányi és vizsgarendjéről.

akadémiák, amelyekről a Ratio Educationis kimondta, hogy azok „az egyetem leányintézeteinek tekintendők nemcsak vele való kapcsolatuknál fogva, (…) hanem azért is, mert a felsőbb tudományok akadémiai tanárainak tanári képesítésüket az egyetemen kell elnyerniük. Egyebekben azonban igazgatásuk egyedül a királyi tartományi igazgatóktól függ."[19] Az akadémiák irányítási struktúrája hosszabb ideig érintetlenül maradt,[20] érdemi változásra csak a XX. sz. elején került sor, amikortól a királyi jogakadémiák vezetői dékáni megjelöléssel működtek tovább.[21]

Az ekként a dualizmusban kialakult és a két világháború között megszilárdult[22] egyszemélyi vezetési, illetve „felsővezetői" struktúra első jelentősebb változása a második világháborút követően, majd az államszocializmus első korszakában némileg kaotikusnak tűnő módon következett be.[23] Ekkor valójában a

[19] Ratio Educationis XXV–XXVI. § Az akadémiai igazgatók (elnökök) feladata a szabályok betartatása és a fegyelem biztosítása volt. Emellett az akadémiákon is működött a szabad és nemes művészetek igazgatója (Ratio Educationis XIX. §).

[20] Az akadémiai igazgatói tisztséget erősített meg a katonai Ludovika-akadémiáról szóló 1808. évi VII. törvénycikk, amely vezetőként az igazgatót, helyetteseként az aligazgatót jelölte meg (8–10. §), valamint a magyar királyi honvédségi Ludovika-Akadémia felállításáról szóló 1872. évi XVI. törvénycikk, amelynek 3. §-a ezzel egyezően rendelkezett. A királyi jogakadémiák tekintetében említendő még a jogtanodák újjászervezéséről szóló 1874. évi május hó 4-i 12.917/74. VKM. számú rendelettel közzétett szabályzat.

[21] Lásd: a m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1911. évi 59.045. számú rendeletével kiadott szabályzat a kir. jogakadémiákon a dékánatusi intézmény behozataláról.

[22] Lásd: a Magyar Királyi József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem szervezéséről szóló 1934. évi X. törvénycikk 3. §

[23] Az azonban a korábbi hagyományok folytatásának tekinthető, hogy az egyetemeket általában a rektor (Építőipari Műszaki Egyetem felállítása tárgyában hozott 1952. évi 13. törvényerejű rendelet 4. §), az azokon működő karokat dékán vezette [a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem szervezetének módosításáról szóló 1955. évi 30. törvényerejű rendelet 1. § (2) bek.]. Ezzel szemben meglehetősen idegen megoldás a Magyar Közgazdaságtudományi Egyetem létesítéséről szóló 1948. évi LVII. törvénycikkben [3. § (2) bek.] és a Nehézipari Műszaki Egyetem létesítéséről 1949. évi XXIII. törvényben [3. § (2) bek.] a rektort helyettesítő kurátor intézménye, aki az Egyetem közigazgatását vezette, és az Egyetem tanulmányi ügyeit a rektorral egyetértésben irányította, e minőségében a vallás- és közoktatásügyi miniszternek tartozva fegyelmi felelősséggel. Ugyanennyire sajátos, hogy a Szegeden létesített Közlekedési Műszaki Egyetem élén az Egyetem oktató munkáját irányító és annak ügyvitelét vezető dékán állt [Közlekedési Műszaki Egyetem létesítése tárgyában hozott 1951. évi 19. törvényerejű rendelet 3. § (1) bek.]. Az akadémia megjelölésű intézményeket pedig továbbra is elnök (a Külügyi Akadémia létesítéséről szóló 1948. évi LVIII. törvénycikk 4. §) vagy igazgató (a Gazdasági és Műszaki Akadémia létesítéséről szóló 1949. évi XIX. törvénycikk 3. §, Mosonmagyaróvárott és Keszthelyen Mezőgazdasági Akadémia létesítéséről szóló 1954. évi 21. törvényerejű rendelet 3. §) vezette. Későbbi szabályozásokban már megjelenik az igazgatót segítő az oktatási és gazdasági igazgatóhelyettes intézménye is (a Debreceni Mezőgazdasági Akadémia létesítéséről szóló 1953. évi 9. törvényerejű rendelet 3. §). Ebben az időszakban jelenik meg a főiskola

magyar felsőoktatás szovjet mintára történő átalakítására került sor,[24] mígnem a szerkezetet megszilárdító jogszabály – jelentős részben – a korábbi (tehát a második világháborút megelőzően kialakult) elemekben öltött testet. Tulajdonképpen ennek előjele volt az Fsztvr., amely általánosságban rögzítette, hogy az egyetemek rektorait, az egy karral működő egyetemek dékánjait, a főiskolák és akadémiák igazgatóit, valamint az egyetemi tanárokat a Minisztertanács, a dékánokat, valamint a főiskolai és akadémiai tanárokat az egyetem, főiskola, illetőleg akadémia felett felügyeletet gyakorló miniszter személyes hatáskörben nevezi ki.[25] Mindez a minisztert a dékántól a dékánhelyetteseken át a tanszékvezetőkig terjedő kinevezési jog útján még erősebb politikai irányítást jelentett.[26] Az, hogy továbbra is az egyszemélyi vezetés elve érvényesült, csupán látszólagos, e személyek működését jelentősen behatárolta az intézményi párttitkár, illetve az adminisztratív belső egységek (személyzeti osztály, tanulmányi osztály).[27] A vezetői szerkezetet az Ortv. sem rendezte, az ez utóbbi részletszabályait összefoglaló Ftvr. közel negyed századra szilárd kereteket adott. Tisztázta, hogy az egyetem és az egyetemi jellegű főiskola vezetője a rektor; a főiskola, a felsőfokú technikum, valamint a felsőfokú intézet vezetője az igazgató, a kar vezetője a dékán, akit dékánhelyettesek segítenek. A későbbi főiskola-alapító törvényerejű rendeletek közül több egyrészt külön utalt a főigazgató-helyettesekre, másrészt a főiskolai karok vezetőjeként az igazgatót határozta meg (és nem a dékánt).[28] A Ftvr. ezzel valójában egyúttal

intézménye, ugyancsak igazgatóval [Külügyi Főiskola létesítéséről szóló 1952. évi 18. törvényerejű rendelet 3. § (1) bek.] és egyes esetekben az igazgatót segítő oktatási és gazdasági [Kertészeti és Szőlészeti Főiskola létesítéséről szóló 1953. évi 17. törvényerejű rendelet 2. § (1) bek.], valamint tudományos igazgatóhelyettes [Mezőgazdasági Gépészmérnöki Főiskola létesítéséről szóló 1954. évi 20. törvényerejű rendelet 2. § (1) bek.] működésének rögzítésével.

[24] Keczer Gabriella: *Egyetemirányítás: lehetőségek és korlátok*, Szeged, Egyesület Közép-Európa Kutatására, 2010, 36. Ennek eklatáns példája a tudományegyetemek és a műszaki egyetemek szervezetének szabályozása tárgyában kiadott 274/1950. (XI. 23.) MT rendelet.

[25] Fsztvr. 3. §. Az 5. § (1) bekezdése pedig a tanszékvezetői megbízásra – mint egyetemen létesíthető vezetői tisztségre – utalt.

[26] Nagy Marianna: 2014, i.m. 372.

[27] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 37.

[28] Közlekedési és Távközlési Műszaki Főiskola létesítéséről szóló 1968. évi 16. törvényerejű rendelet 5. §, a Kandó Kálmán Villamosipari Műszaki Főiskola létesítéséről szóló 1969. évi 6. törvényerejű rendelet 5. §, Kereskedelmi és Vendéglátóipari Főiskola létesítéséről szóló 1969. évi 26. törvényerejű rendelet 5. §, a Pénzügyi és Számviteli Főiskola létesítéséről szóló 1970. évi 22. törvényerejű rendelet 5. §, a Pollack Mihály Műszaki Főiskola létesítéséről szóló 1970. évi 24. törvényerejű rendelet 5. §, Külkereskedelmi Főiskola létesítéséről szóló 1971. évi 19. törvényerejű rendelet 4. §, Kaposváron Mezőgazdasági Főiskola létesítéséről szóló 1971. évi 21. törvényerejű rendelet 5. §, Nyíregyházán Mezőgazdasági Főiskola létesítéséről szóló 1971. évi 22. törvényerejű rendelet 5. §, az Ybl Miklós Építőipari Műszaki Főiskola létesítéséről szóló 1972. évi 15. törvényerejű rendelet 5. §.

meg is erősítette a politikai akaratot érvényesíteni képes, a rektortól a dékánon át a tanszékvezetőig tartó, már korábban kialakított láncolatot.[29] Ennek ellenére egyes vélemények szerint növelte az intézményi önállóságot.[30] Különösen igaz ez az 1970 utáni időszakra, amikor kormányrendeleti szinten[31] biztosítva megjelent az egyetemi tanács javaslattételi joga és a hatáskör megosztás elve.[32]

Az előbbiekben felsorolt szabályozások közös jellemzője, hogy a gyakran csak a vezető(k) megjelölésére korlátozódó normaszöveg a tételes jogi felelősség szabályozására önmagában alkalmatlan volt (azzal természetesen, hogy áttételes mögöttes szabályként megjelent az előbb tisztán magánjogi, majd a második világháború után munkajogi alapokon nyugvó a kártérítési felelősség),[33] a vezető személyének és bizonyos vonatkozásban hatáskörének megállapításával lényegében csak a szakmai felelősséget alapozta meg.[34]

Az első átfogó és a maga idejében korszerűnek tekinthető szabályozás,[35] az Ot. folytatta a hagyományt, s több mint újabb húsz évre úgy határozta meg a vezetési struktúrát, hogy az az Ftv.1. hatálya alatt szinte alig, az Ftv.2. által fémjelzett korszakban is csak kisebb mértékben módosult, és az akadémiai vezetők körében az Nftv. hatálya alatt sem változott. Az Ot. ugyanis kimondta, hogy az egyetemet rektor, a főiskolát főigazgató, az egyetemi kart dékán, a főiskolai kart kari főigazgató vezeti, akik munkájukat helyettesek közreműködésével végzik, továbbá a klinika, intézet, továbbképző élén igazgató, az egyéb oktatási egységek élén vezető áll, valamint, hogy a pénzügyi és az igazgatási szervezetet gazdasági (fő)igazgató, illetve főtitkár irányítja.[36] Miután az Ot. 1990-ben jelentősen módosult, ezzel megtörtént a hazai felsőoktatási autonómia megteremtésének első lépése, amelyhez a 1969-es Ftvr. módosításon és az Ot. elfogadásán keresztül vezetett az út.[37]

Kétségtelen, hogy az Ot. által lefektetett szabályok a későbbi – már rendszerváltás utáni – kodifikációban is továbbéltek, azonban rá kell mutatni arra, hogy 1992–1993-ban megtörtént egyrészt a munkajog újraszabályozása (a munkavi-

[29] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 38. o.

[30] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 45. o., valamint az általa ugyanott hivatkozott *Kardos József* [Kardos József (szerk.): *A magyar felsőoktatás évszázadai*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2000] és *Madarász Tibor* (Madarász Tibor: *A magyar felsőoktatás jogi szabályozásának jellemzői*, Budapest, Ts-4 Programiroda, 1990.)

[31] Az egyetemekről és egyetemi jellegű főiskolákról szóló 25/1969. (VI. 20.) Korm. rendelet.

[32] Nagy Marianna: 2014, i.m. 372.

[33] Ennek kifejtésére a felsőoktatási és a mögöttes munkajogi szabályozáson nyugvó felelősséget tárgyaló fejezetben kerül sor.

[34] A felsőoktatási intézményekre vonatkozó, 1950–1990 közötti szabályozás összefoglalására lásd: Madarász Tibor: i.m. 79–87.

[35] Nagy Marianna: 2014, i.m. 378.

[36] Ot. 119. §

[37] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 48.

szony, közalkalmazotti jogviszony stb. külön törvényekben rendezése), másrészt az első önálló átfogó felsőoktatási törvény, azaz az Ftv.1. megalkotása. Az Ftv.1. előkészítése során végzett felmérésből megállapítható volt, hogy a megkérdezett egyetemi, főiskolai oktatók döntő többsége szükségesnek tartotta, hogy a rendszerváltozást követő viszonyokhoz (társadalmi-politikai feltételrendszerhez) illeszkedő, új, önálló normaszöveg foglalkozzon a felsőoktatással. Ugyanezen felmérésből az is kiderül, hogy a tervezet előnyének egyértelműen a nagy fokú intézményi önállóságot, autonómiát tartották, elenyésző volt azok száma, akik még a tervezetben szereplőnél is nagyobb fokú szabadságot vártak volna el.[38] Ennek ellenére a vezetési struktúrában a korábbi szabályozáshoz képest számottevő változás nem következett be. Bár bizonyos körben már az Ftv.1.-ben megjelent a fenntartó személyétől független egységes vezetői fogalomhasználat, ez önmagában még nem jelentett biztos támpontot a szakmai felelősség megállapításához. Az Ftv.1. ugyan rendelkezett arról, hogy a felsőoktatási intézményt a rektor,[39] a karokra nem tagozódó főiskolát a főigazgató (a továbbiakban együtt: az intézmény vezetője) vezeti helyettesek közreműködésével,[40] azt azonban nem rögzítette, hogy e vezetők közül állami intézmény esetében ki minősül magasabb vezetőnek, ki pedig vezetőnek, a nem állami intézmények esetében pedig vezető állású munkavállalónak. Előbbi esetben a Kjt. megfelelő alkalmazásával – felhatalmazó rendelkezés alapján – miniszteri rendelet[41] határozta meg ezt a kört. Eszerint a felsőoktatási intézményekben magasabb vezető beosztás volt a rektor, a rektorhelyettes, a főigazgató (főiskolán, illetve egyetemen szervezett főiskolai karon), a főigazgatóhelyettes (főiskolán, illetve egyetemen szervezett főiskolai karon), a szövetségi elnök,[42] a dékán, a dékánhelyettes, az egészségtudományi, illetve agrártudományi centrum vezetője,[43] az önálló oktatási szervezeti egység vezetője, a (kar)igazgató (főiskolán), a főtitkár, a gazdasági (fő)igazgató. Vezető beosztás volt a (kar)igazgatóhelyettes (főiskolán), az önálló oktatási szervezeti egység vezetőhelyettese, a nem önálló oktatási szervezeti egység vezetője, gazdasági (fő)igazgatóhelyettes, a

[38] Szemerszki Mariann: *Főiskolai és egyetemi oktatók a felsőoktatási törvény tervezetéről*, Budapest, Oktatáskutató Intézet, 1993. 67.

[39] A szakirodalomban ismert olyan álláspont, amely kifogásolta, hogy ráadásul a korszerű ún. elnöki rendszer bevezetését egyszersmind ki is zárja. (Ladányi Andor: *Ami jó benne és ami nem*, Budapest, Oktatáskutató Intézet, 1994, 19.)

[40] Ftv.1. 52. §

[41] A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény felsőoktatásban való végrehajtásáról szóló 15/1992. (XI. 12.) MKM rendelet 4. §, majd az azt hatályon kívül helyező, de e körben szó szerint egyező 33/2000 (XII. 26.) OM rendelet 4. §

[42] Csak 1997. február 1. után

[43] Csak 1997. február 1. után

más szervezeti egység vezetője.[44] Mindenesetre a feladatspecifikus megnevezések elkülönítése és a vezetői szintek szerinti differenciálás arra már mindenképpen alkalmas volt, hogy a szakmai felelősség tartalmi irányait kijelölje, terjedelmét behatárolja. A szakirodalomban ismert olyan álláspont is, amely az Ftv.1. vezetési szerkezetre vonatkozó megoldását problematikusnak tartja, olyannak, ami „nem felel meg a felsőoktatási legiszláció nemzetközi tendenciáinak, és nem segíti elő a felsőoktatási intézmények vezetése színvonalának és szakszerűségének növelését,"[45] és bár kettős, egyszemélyi-testületi vezetési struktúra olvasható ki a rendelkezésekből, mégis deklaráltan a rektor, illetve a főigazgató a kijelölt vezető, a megosztott vezetést nem rögzíti a normaszöveg.[46] Mindez pedig véleményem szerint visszahat a szakmai felelősség kérdésére is.

A jogalkalmazást nehezítő kodifikációs bizonytalanságok mellett további probléma volt, hogy bár az Ftv.1. lefektette az autonóm magyar felsőoktatás alapjait, de nem nyújtott megfelelő kereteket az elvárt intézményi fejlődéshez. Minthogy ennek koordinálása egyértelműen az egyszemélyi vezető (rektor, főigazgató) szakmai felelőssége volt, ez egyszersmind annak beismerését is jelentette, hogy a törvényi keretek nem igazán alkalmasak a vezetői működés szakmai kereteinek kijelölésére és számonkérhetőségük megalapozására. Ezért amikor 1996-ban egy racionálisabb intézményi szerkezet és működés megteremtése érdekében novella jellegű módosításra került sor,[47] két olyan rendelkezés is bekerült a törvénybe, amely a szakmai, sőt bizonyos vonatkozásban a jogi felelősség tekintetében is előrelépésként értékelhető. Előbbi azt mondta ki, hogy az intézmény vezetője (rektor, főiskolai rektor,[48] főigazgató) a gazdasági feladatok tekintetében az intézmény – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott szabályok szerinti – egyszemélyi felelős vezetője.[49] Az egyszemélyi felelős vezetői mivolt azonban nem csupán az államháztartási jogszabályokra utalással nyer jelentőséget, hanem a törvényességi felügyelettel összefüggésben is. Itt van ugyanis különös szerepe annak a rendelkezésnek, amely az oktatási miniszter hatáskörében szabályozta a

[44] 1997. február 1. után a más szervezeti egység vezetője átfogó kategória váltotta fel az addigi részletesebb felsorolásban szereplő, de tartalmilag az új kategóriába beolvadó elemeket: kollégiumigazgató; kollégiumigazgató-helyettes; rektori (főigazgatói, dékáni, igazgatói) hivatalvezető; gazdasági főigazgató-helyettes; gazdasági igazgatóhelyettes; osztályvezető, illetőleg a vele azonos besorolású közalkalmazott; egyúttal törölve az oktatási szervezeti egység vezetőhelyettesét a listából.

[45] Ladányi Andor: 1994a, i.m. 16–17.

[46] Ladányi Andor: 1994a uo.

[47] Szamel Katalin: Előszó, in: Gallay Katalin (szerk.): *A felsőoktatási törvény*, Budapest, Felsőoktatási koordinációs iroda, 1996, 7.

[48] A főiskolai rektor csak 2000. január 1. napját követően – mikor e jogintézményt az Ftv.1. átfogó módosítása létrehozta – került a felsorolásba.

[49] Ftv.1. 124/B. §

törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlását. Ennek keretében a miniszter vizsgálni volt köteles, hogy a felsőoktatási intézmény szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, illetőleg döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak. Jogszabálysértés észlelése esetén felhívta az intézményt a törvényes állapot helyreállítására. Ennek hiányában a miniszter kettős jogosultságot kapott, részben köteles volt a jogszabálysértő szabályzatot vagy döntést megsemmisíteni, részben a felsőoktatási intézmény vezetőjének fegyelmi felelősségre vonását, illetve – a cselekmény jellegétől függően – bírósági eljárást kezdeményezni.[50] Azonban az Ftv.1. módosítása sem rendezte a korábban felvetett és épp a módosításokat indukáló problémákat, amelynek oka *Prugberger Tamás* szerint, hogy a minisztérium jól érzékelte a problémákat, de nem jó választ adott azokra.[51]

Az Ftv.1 helyébe lépő Ftv.2. megalkotása mellett az egyik legfőbb érv volt a felsőoktatás-irányítással szemben a Lisszaboni stratégiában[52] megfogalmazott elvárások érvényesítése.[53] Ennek számos eleme olyan kihívásokat tartalmazott, amelyek – a szakirodalomban ismert álláspontok szerint – nem álltak összhangban az Ftv.1. leginkább a második világháborúig tartó korszakban kialakulthoz hasonló struktúrájával.[54] Véleményem szerint – bár kétségtelenül kimutathatók hasonlóságok – az Ftv.1. vezetési rendszere jelentősen demokratikusabb, és jóval nagyobb fokú intézményi szabadságot és autonómiát biztosított a dualizmus és a Horthy-kor szabályozásához képest. Ettől függetlenül az Ftv.1. – részben a számos módosítása okán is – idővel nehezen használható törvény lett, amely valóban nélkülözte a Lisszaboni stratégia elvárásait teljesítő jogintézmények némelyikét, pl. az elszámoltathatósággal párosuló autonómia eszközrendszerét (vö. felelősség hiánya), a professzionális(abb) menedzsment követelményét, az önálló vagyongazdálkodást.[55]

A szakirodalmat áttekintve meglepő, hogy milyen eltérő az Ftv.2. megítélése. Több szerző szerint az intézmények vezetésében alapvető változást hozó törvény volt, amely az önszabályozó és szervezetalakító autonómiát kiszélesítette, azon-

[50] Ftv.1. 1996. szeptember 1. napjától hatályos – a (3) bekezdés tekintetében 1998. január 1. napjával módosított – 74/A. §. A rendelkezés a miniszter eljárását nem feltételes módban szabályozta, ebből következően az abban foglaltak kógens előírásként voltak a miniszterre hatályosak. A 74/A. § 1999-ben még egy alkalommal – számunkra most nem releváns körben – módosult.

[51] Prugberger Tamás: Kritikai észrevételek a felsőoktatási törvényhez és annak 1996. évi módosításához. *Magyar Felsőoktatás*, 1997/1-2, 15–18., idézi: Keczer Gabriella: 2010, i.m. 57. o.

[52] http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (2019. október 19.)

[53] Nagy Marianna: 2014, i.m. 375. o. Rövid összefoglalására lásd: Keczer Gabriella: A magyar felsőoktatás-irányítás reformja a lisszaboni stratégia tükrében, in: Farkas Beáta (szerk.): *A lisszaboni folyamat és Magyarország*, Szeged, JATEPress, 2007, 174–177.)

[54] Keczer Gabriella: 2007, i.m. 179.

[55] Keczer Gabriella: 2007, i.m. 176.

ban az akadémiai és az operatív működtetést elválasztotta (volna),[56] míg más vélemény szerint nem változtatta meg a felsőoktatási intézmények vezetését, a gazdasági tanács mint tanácsadó jellegű testület beemelése nem tekinthető érdemi megújulásnak.[57]

Az Ftv.2. már tételesen felsorolta a vezetői megbízásokat, egyúttal különbséget tett magasabb vezetők és vezetők között.[58] Előbbi körbe tartozott a rektor, a rektorhelyettes, a főigazgató, a dékán, a gazdasági főigazgató, ennek hiányában gazdasági igazgató és az igazgatási feladatot ellátó hivatal vezetője (főtitkár vagy a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott más megnevezéssel), továbbá a regionális központ vezetője.[59] Vezetői megbízás volt kiadható – a rektor és rektorhelyettes kivételével – az előzőekben felsoroltak helyettesei, valamint a szervezeti egységek vezetői és vezetőhelyettesei részére.[60] A vezetői megbízások a felsőoktatási intézmények jellegéhez, sajátosságához igazodva – fenntartótól függetlenül – egységesek voltak, egységes megnevezéssel bírtak.[61] Az Ftv.2. azt is kimondta, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a

[56] Nádas György: A felsőoktatási intézmény vezető testületeinek és vezetőinek munkajogi szempontú elemzése, in Csák Csilla – Olajos István (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2007, 248., Derényi András: A magyar felsőoktatás átalakulása 1989 és 2008 között, in: Drótos György – Kováts Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*, Budapest, Aula Kiadó, 2009, 47–48. Álláspontom szerint ez utóbbi megállapítás során nem lehet eltekinteni attól a körülménytől, hogy az irányító testület helyébe illesztett gazdasági tanács megnehezíthette, vagy végső soron megakadályozhatta pl. egy tanszék létesítését azáltal, hogy a szervezeti egységek alapításáról szóló szenátusi döntéshez előzetes szükséges véleménye elutasító volt. Mészáros Tamás: Magyar felsőoktatás: állandó változásra ítélve, in: Hrubos Ildikó – Török Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 2.* Budapest, Felsőoktatási Gazdasági Szakemberek Egyesülete, 2012, 120.

[57] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 92.

[58] Ezzel egyébként eltért attól a jellemző szabálytól, miszerint a költségvetési szervek vezetői beosztásban foglalkoztatott munkatársai esetében miniszteri rendelet által rögzített a magasabb vezetők, illetve a vezetők sorolhatók e körbe. (Lőrincz György: A vezető állású munkavállalóra vonatozó eltérő rendelkezések, in: *A Munka Törvénykönyve magyarázata*, Budapest, Complex, 2008, 837.) Az állami felsőoktatási intézmények tehát annyiban is sajátosak, hogy a vezető és magasabb vezető munkavállalók (közalkalmazottak) körét nem miniszteri rendelet (mint általában) hanem a törvény határoz(t)za meg.

[59] Ftv.2. 96. § (1) és (4) bek. Emellett az Ftv.2. 141. § (8) bekezdés kimondta, hogy az egészségügyi felsőoktatási intézményben – ha centrum nem jön létre – egészségügyi szolgáltatás irányításáért felelős magasabb vezetői megbízással rendelkező vezetőt kell a szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni. Ha az egészségügyi szolgáltatásért felelős vezető nem a rektor, feladatait, kötelezettségeit és kötelezettségvállalási jogosultságát a szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni.

[60] Ftv.2. 96. § (2) bek.

[61] Szüdi János: i.m. 907. o.

továbbiakban: Mt.3.) (2012. július 1. napjától Mt.4.) hatálya alá tartozó munkáltatónál a vezetői megbízás alatt vezető állású munkavállalót kell érteni.[62] A jogirodalom a vezetői, magasabb vezetői megbízások, különösen a rektorra vonatkozó rendelkezések kapcsán kiemeli, hogy a változások nem csupán formaiak, hanem a korábbitól eltérő tartalommal is bírnak, különösen a rektori tisztség betöltésének feltételei, a megbízás időtartama és az eljárási rend tekintetében, mindazonáltal a részletezés sem eredményezte, hogy a fogalomhasználat egyértelműbb, ezáltal a végrehajtáshoz szükséges jogalkalmazás egyszerűbb lett volna.[63]

Az oktatási kormányzat által elkövetett hibák és a felsőoktatás ellenállása eredményeképpen az Ftv.2. nem tudta betölteni szerepét, nem biztosította az Európai Felsőoktatási Térségben elvárt hatékony intézményvezetési szerkezetet.[64] Az Ftv.2. kapcsán készített felmérés eredményei is azt mutatták, hogy „az egyetemek átalakítását tovább kell folytatni", és bár többek szerint a gazdasági tanács előrelépést jelentetett, a reform folytatása elkerülhetetlennek látszott, és még az Ftv.2.-t legerőteljesebben ellenző intézményi vezető szerint is jogos felvetés az egyetemek, főiskolák vezetésére vonatkozó keretek, szabályok változtatása iránti igény.[65] Megjegyzendő, hogy a vizsgált időszakban, nem csupán a hazai, de mondhatni a kontinentális szabályozásban is a problémát nem csak a vezetői képességek differenciált megléte okozta, de a rövid vezetői ciklusok a kontinuitást is kétségessé tették. Erre volt megoldás Ausztriában a pre-rektor, prorektor és a hivatalban lévő rektor „triumvirátusa".[66] Az 1996-os módosítás nem egyértelmű megítélése, majd az Ftv.2. elfogadását megelőző,[67] illetve módosítási kíséretével összefüggő vesszőfutás után 2010-re sokan úgy gondolták, érdemi változtatásra van szükség. Egyetemvezetők körében készített felmérés szerint sokan szkeptikusak voltak ennek megvalósíthatósága, és leginkább a megvalósítás módja (ti. külföldi minta egy az egyben, vagy a magyar sajátosságokhoz igazított bevezetése a jobb, avagy egy, a kormányzat által felülről vezérelt reform, vagy alulról építkező belső megújulás a célravezetőbb). Ennek során többször felmerült az egyszemélyi vezető hatáskörének felelősségével arányos tágítása, vagy éppen e hatáskörök megosztása a tudós rektor és a professzionális vezető között. Ez utóbbi vonatkozásában már felmerült a kancellár mint operatív vezető gondolata (miközben ugyanezen

[62] Ftv.2. 96. § (11) bek. A 96. § eredeti (10) bekezdésének számozását a 2008. évi XCVII. törvény 8. § (2) bekezdése változtatta (11) bekezdésre.

[63] Nádas György: 2007, i.m. 251–252. o.

[64] Keczer Gabriella: 2007, i.m. 185. o.

[65] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 96–97. o.

[66] De Groof, Jan – Švec, Juraj – Neave, Guy: *Democracy and governance in higher education*, The Hague, London, Boston, Kluwer Law International, 1998, 133–134.

[67] Az Ftv.2. előkészítéséről további adalékkal szolgál *Bazsa György*. (Bazsa György: *Metszetek felsőoktatásunk közelmúltjából*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 69–86.)

felmérésben többen a rektor felelősségével ellentétesnek gondolták a gazdasági főigazgató és főtitkár hatáskörének növelését).[68]

Mindezek után komoly várakozás előzte meg az új törvény (lásd Nftv.) kodifikációját, s annál nagyobb lett a csalódás amikor lényegében az Ftv.2. szövegezése köszönt vissza – ráadásul sokszor eredeti környezetéből kiragadva és ezáltal kevésbé értelmezhetően – az új tervezetben. Részben ezért, részben néhány ötletszerű kezdeményezés következtében az új törvény előkészítése sem zajlott viharok nélkül.[69] Ennek ellenére már az előkészítés során megfigyelhető volt, hogy az új kódex felfogásában jelentősen eltér a korábbi szabályoktól. Míg az Ftv.1. és az Ftv.2. preambulumában alapelvként és tételesen is szerepeltek az alapvető emberi jogok (oktatás, tudomány, tanulás szabadsága), alkotmányos követelményeknek megfelelés, az európai térségben való működésből következő elvárások stb., addig az Nftv. jóval kisebb alapra helyezkedik, mindössze a „nemzet lelki és szellemi megújulásának" szükségességéből indul ki.[70] A szakmai felelősség, a professzionális menedzsment terén a korábbi várakozásokhoz képest az Nftv. 2012-ben semmilyen változást nem hozott, a 2014-es és 2015-ös radikális módosítás pedig éppen az ellenkező irányba hatott. A kancellárral szemben támasztott követelmények egyáltalán nem garantálják a professzionális menedzsmentszemlélet érvényesülését,[71] a konzisztórium pedig úgy hoz testületi korlátokat a működésbe, s szűkíti egyúttal a kancellár felelősségét, hogy tevékenységéért nem felel.

II.2.2. Az egyetemi testületekre vonatkozó szabályozás történeti áttekintése

A hazai felsőoktatás kodifikációtörténetében a Ratio Educationis az első jogszabály, amely törvényi szinten nevesítette az egyetem – elnökből és a négy kar igazgatójából, valamint a humaniórák[72] és szabad tudományok[73] igazgatójából és egy jegyzőből álló – tanácsát (királyi tanácsként), és feladataként határozta meg az esetleges királyi rendeletek kihirdetését és azok végrehajtásáról való tanácskozást.[74] A tanács

[68] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 120–125., 128. Nemzetközi vezetéselméleti összefüggéseire lásd: Keczer Gabriella: *Az egyetemek szerepe, irányítása és működése a 21. század elején*, Szeged, Egyesület Közép-Európa Kutatására, 2014, 200–202.

[69] http://eduline.hu/felsooktatas/2011/1/14/20110114_navracsics_hook_felsooktatasi_torveny (2016.06.16.)

[70] Bazsa György: 2014, i.m. 49., Polónyi István: A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai, *Iskolakultúra*, 25. évfolyam, 2015/5–6, 9. (2015a)

[71] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 16–17.

[72] Az (ókori) klasszikus – elsősorban görög-latin – műveltségterület.

[73] A teológia mellett elsajátítandó – elsősorban – természettudományos tárgyak (vö. septem artes liberales – hét szabad művészet, hét szabad tudomány).

[74] Ratio Educationis XV. §

egyhangúlag vagy a szavazatok többségével hozott határozatokat, amelyeket a jegyző rögzített, hogy azokat a tanácsban nyilvánosan fölolvassák, és a jegyzőkönyvbe rögzítve havonta a királyi helytartótanácshoz tudomásvételre felterjesszék. A tanács feladata volt a királyi rendeletek megtartatása, „a hanyag és lanyha tanárok elvállalt kötelességeik teljesítésére" utasítása, az egyetem gazdasági ügyeinek lelkiismeretes gondozása, valamint hogy a karok igazgatóinak a félévi vizsgálatok eredményéről, a jelentősebb tanulmányi és fegyelmi ügyekről készített jelentései alapján beszámoljon a helytartótanács számára, továbbá őrködjön a nyomtatott és kiadandó művek megfelelősége felett. A Ratio Educationis már előrevetítette a kari tanácsok működését is, amikor a kar igazgatója számára előírta, hogyha bármely ügyben valamely karnak véleményét kérik, akkor annak tagjait összehívja, véleményüket az előterjesztett ügyben kikérje, a jegyzővel megfelelő formában írásba foglaltassa és további megbeszélés végett az egyetem tanácsához, valamint az érdekelt felekhez eljuttassa.[75]

A testületi vezetés végig, tehát a II. Ratio Educationis kiadását követően is fennmaradt, sőt az 1850 és 1860 közötti átmeneti időszakot követően az egyetemi tanács újra megválaszthatóvá vált.[76] A testületi vezetés hagyományait követte az Országgyűlés a kolozsvári magyar királyi tudományegyetem megalapításakor is, előírta ugyanis, hogy a tudománykarok fölött áll a rektor elnökletével működő egyetemi tanács, amelynek hatásköre az egyetem testületi, közigazgatási és a karok egyéb közös ügyeinek tárgyalása és intézése.[77] Ugyanakkor a dualizmus időszakára egyfajta kettősség is jellemző volt: miközben az egyetemek vezetői az egyetemi autonómia szélesítését, az egyetemi tanács hatáskörének bővítését szorgalmazták a kiemelten fontos tanulmányi kérdésekre tekintettel, valamint a korszerűtlen belső struktúra, és nehézkes irányítási szerkezet átalakításának elmaradását kifogásolták, önálló felsőoktatási törvény hiányában, a vallás- és közoktatásügyi minisztérium rendeleti keretek közé szorította az intézményi működést.[78] E folyamatba illeszkedett *Trefort Ágoston* miniszter intézkedése, amely új tanulmányi, vizsga- és fegyelmi szabályzat kiadásával az egyetem egységesítését célozta.[79] Az alapvetően VKM rendeletekkel szabályozott működés – amint arra korábban már utaltam – voltaképpen 1956-ig állt fenn, de e korszak lényegében

[75] Ratio Educationis XVIII. §

[76] Sashegyi Oszkár: i.m. 179.

[77] A kolozsvári magyar királyi tudományegyetem felállításáról és ideiglenes szervezéséről szóló 1872. évi XIX. törvénycikk 5. §.

[78] Köte Sándor: A dualizmuskori felsőoktatás, in Horváth Pál (szerk.): *Studia dedicata seminariis universitatis. Tanulmányok az egyetemi szemináriumokról*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2006, 101.

[79] Mann Miklós: Trefort felsőoktatás-politikája, in Horváth Pál (szerk.): *Studia dedicata seminariis universitatis. Tanulmányok az egyetemi szemináriumokról*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2006, 116.

a második világháborúval lezártnak tekinthető.[80] Mindazonáltal a kiegyezést követő közel száz esztendő alatt is az egyetemi tanács hatásköre sokban emlékeztet a mai szenátusi hatáskörre, erős, operatív vezető testületként jelenik meg a VKM rendeletekben is.[81] Számos személyzeti hatáskör mellett jelentős volt a gazdálkodást érintő döntések meghozatalára jogosultsága.[82] Azonban a gazdálkodáshoz kapcsolódó egyetemi tanácsi hatáskörök korántsem jelentettek széleskörű autonómiát. Ez különösen a harmincas évekre érvényes megállapítás, amikor az autonómia nem csupán a gazdasági kérdésekben, de a személyzeti és tanulmányi ügyekben is erőteljesen korlátozott volt.[83] Más kérdés, hogy ezzel párhuzamosan okkal merült fel a gazdasági működtetés átszervezése úgy, hogy pl. a műegyetemen a miniszternek közvetlenül alárendelt hivatal vette át a gazdasági igazgatást,[84] miközben elvetették azt a Budapesti Tudományegyetem által javasolt megoldást, hogy a gazdasági ügyeket az egyetemi tanácsnak alárendelt segédhivatal kezelje. Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy az egyetemeket érintő különböző jogszabálytervezetek elfogadása előtt mód nyílt azok véleményezésére, azokat az egyetemi tanácsok rendre megtárgyalták, gyakorta módosító javaslatokat indítványozva.[85]

[80] A Magyar Királyi Ferenc József Tudományegyetem újjászervezéséről és a Magyar Királyi Horthy Miklós Tudományegyetem felállításáról szóló 1940. évi XXVIII. törvénycikk is utalt az egyetemi tanács intézményére (5. §).

[81] Az egyetemi testületek korszakban érvényesülő hatásköri szabályait részletesen összefoglalja az alábbi tanulmány: Rónay Zoltán: Az egyetemi tanács és a rektor felelősségének alapjai a vallás- és közoktatásügyi miniszteri rendelkezések tükrében (1867–1945), *Jogtörténeti Szemle*, 2015/4, 53–62. A pesti egyetem vonatkozásában lásd: Sashegyi Oszkár: i.m. 208. o., Mezey Barna: Az egyetem szervezete az első világháború előtt, in: Szögi László (szerk.): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1635–2002*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003, 241–242., 245–246.

[82] Még a működésében az abszolutista felsőoktatás-irányítás lenyomatát leginkább magán viselő pesti egyetem esetében is előírás volt, hogy a gazdasági igazgató előterjesztéseit, különösen a dologi kiadásokra szükséges fedezetről készítendő évi költségvetést megtárgyalja. A gazdálkodással összefüggő hatáskörök részletesebben jelennek meg a Műegyetemnél. A Műegyetemi tanács működéséhez lásd: Batalka Krisztina: *A Királyi József Műegyetem vezetőtestületi ülései napirendi pontjainak jegyzéke*, Budapest, A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Levéltára, 2007, 9.

[83] Ladányi Andor: *A gazdasági válságtól a háborúig. A magyar felsőoktatás az 1930-as években*, Budapest, Argumentum Kiadó, 2002, 159. (2002a) Ezzel szemben a korszakban benne élve (még 1931-ben) *Magyary Zoltán* úgy vélte, hogy az autonómiát nem fenyegeti veszély. (Magyary Zoltán: A kormány és az egyetemek tudománypolitikai együttműködése, in: Mezey Barna (szerk.): *Magyary Zoltán – „A tudományos versenyben megállás nincs". Válogatott tanulmányok*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2011, 148–149.)

[84] Egyetemi gazdasági hivatalok 1925-ös, Magyary Zoltán javaslatára megvalósított átszervezésére lásd: Ladányi Andor: 1991, i.m. 25–26.

[85] Ladányi Andor: 2002a, i.m. 163–165., valamint Ladányi Andor: Az egyházak és a felsőoktatás a Horthy-korszakban, *Történelmi Szemle* 44. évfolyam, 2002/3–4, 314–316.

Az egyetemi tanács mellett találunk utalást más testületekre is, bár érdekes módon – szemben a dékán aprólékosan kimunkált hatásköri szabályaival – arra nincs rendelkezés, hogy a karokon milyen testületek működtek, ugyan a kari tanártestület egyfajta kari tanácsi jogkörben eljáró grémiumként megjelenik[86] mint a hallgatók ügyeiben első fokon eljáró szerv.[87] Ugyanakkor a történettudomány álláspontja szerint például a (buda)pesti tudományegyetemi karokon működtek kari tanácsok.[88]

A testületek sorában kell megemlítenünk a Műegyetem sajátos képződményét, a rektori tanácsot. Az 1880-as években új szabályzat előkészítése kezdődött meg, amely érdekében az egyetemi tanács bizottságot hozott létre. Az új szabályzat hosszú távra szólt, 1882-ben készült el, azt az uralkodó még abban az évben megerősítette, a vallás- és közoktatásügyi miniszter ki is hirdette, és 1934-ig hatályban maradt. Az új szabályzat vezette be a műegyetem igazgatási testületeként a rektori tanács intézményét. A rektori tanács üléseire vonatkozó részletes előírásokat az ülésszabályzatok rögzítették.[89] A rektori tanács tulajdonképpen a műegyetemi tanács nevében és megbízásából a rektor elnökletével és a prorektor, valamint a dékánok tagságával működő, a műegyetemet „másodsorban" igazgató testület volt.[90]

A testületi irányító szerep a normaszövegben az államszocializmus időszakában is megjelent, azonban az egyetemi tanács, valamint a kari tanácsok érdemi döntést nem gyakoroltak, csak mint konzultatív testület jártak el.[91] Az első egységes, az Fsztvr. kiadását (1956) megelőzően is több, akadémiát, főiskolát létesítő jogszabály rendelkezett akként, hogy a főiskola, akadémia igazgatóját munkájában főiskolai,

[86] Sashegyi Oszkár: i.m. 174.

[87] Lásd: 1875. évi TFL, amely a késedelmes beiratkozás, az utólagos felvétel, kari szintű fegyelmi rendszabályok kibocsátása tárgyában adott a kari tanártestület számára hatáskört. [Némiképp hasonlóan rendelkezett a későbbi előírás is: a vallás- és közoktatásügyi m. kir. ministertől. – 28.458. szám. A budapesti kir. magyar tudomány-egyetem tanulmányi, fegyelmi és leczkepénz-szabályzata,) (a továbbiakban: 1891. évi TFL].

[88] Az ezzel foglalkozó művek elsősorban nem szervezeti oldalról, hanem az egyetemi működés egyes fontos állomásai kapcsán említik a kari tanácsok szerepét. Lásd: Pölöskei Ferenc: A Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem 1919–1944, in: Szögi László (szerk.): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1635–2002*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003, 274., Ladányi Andor: 2002a i.m. 95–96., Ladányi Andor: i.m. 2002b, 295.

[89] Batalka Krisztina: i.m. 8–11. Megjegyzendő, hogy a szabályzat e több mint fél évszázad alatt többször módosult.

[90] Az igazgatás keretében felelt a műegyetem tudományos és fegyelmi állapotáért, hatásköre kiterjedt a műegyetem egészét érintő és nem a műegyetem tanácsának hatáskörébe tartozó ügyekre. Emellett a műegyetemi tanácsra tartozó ügyeket előzetesen megvitatta és a műegyetemi tanács számára előkészítette, továbbá fegyelmi ügyekben a dékán előterjesztése alapján első fokon döntött (1882/18,684. VKM r., 1916/13.446. VKM r., 1935/27.060. VKM r.)

[91] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 38. o. Lásd a tudományegyetemek és a műszaki egyetemek szervezetének szabályozása tárgyában kiadott 274/1950. (XI. 23.) MT rendelet 3. és 6. §-t.

akadémiai tanács segíti.[92] Végül egységes szabályként került rögzítésre, hogy a felsőoktatási intézmény vezetője mellett véleményező és javaslattevő testületként az intézmény tanácsa, a kar dékánja mellett pedig a kari tanács működik. Az intézmény és a kar tanácsának összetételét és működését a felsőoktatási intézmények szervezeti és működési szabályzata határozta meg.[93] Az egyetemi és a kari tanács hatásköre erősödött: előbbi megválasztotta a rektorhelyetteseket és a tanszékvezetőket, a miniszternek csak megerősítési joga volt, a dékánt pedig egyenesen a kari tanács választotta, e tisztséget a rektor erősítette meg, megbízása a miniszterhez fel sem került.[94] Ádám Antal ehhez azt fűzte hozzá, hogy az egyetem vezetése e szerkezetben a vezetők és testületi szervek (azaz a rektor, a dékán, az egyetemi és a kari tanács) együttműködésével valósult meg, s bár e testületeket az Ftvr. eredetileg javaslattevőnek minősítette a gyakorlatban sokkal fontosabb szerepet töltöttek be, gyakran ügydöntő hatású állásfoglalásokat adva.[95]

Az egyszemélyi és testületi vezetésről az Ot. már kimunkált szabályozás formájában rendelkezett, rögzítve, hogy felsőoktatási intézmény vezetése az egyéni felelős vezetők és a testületi szervek (intézményi, illetőleg a kari tanács, valamint az önálló oktatási szervezeti egységek mellett működő tanácsok) között megosztott hatáskörök gyakorlása útján, ezek együttműködésével valósul meg.[96] Kiemelendő, hogy az Ot. nem csupán a hatáskör-átruházás lehetőségét biztosította, hanem kifejezetten előírta a szubszidiaritás elvét, kimondva, hogy a testületi hatásköröket úgy kell megállapítani, hogy a nevelő-oktató és a tudományos munka tartalmáról, valamint a munka eredményességét meghatározó alapvető fontosságú ügyekben ők döntsenek, illetőleg hogy a más szervek hatáskörébe tartozó kérdésekben véleményt nyilváníthassanak. Az Ot. előremutató rendelkezése volt a vezetők számára a testületek felé beszámolási kötelezettség előírása is, a szakirodalom ugyanakkor visszalépésként értékeli, hogy a jogszabályok által más hatáskörébe

[92] A Debreceni Mezőgazdasági Akadémia létesítéséről szóló 1953. évi 9. törvényerejű rendelet 3. §, Mosonmagyaróvárott és Keszthelyen Mezőgazdasági Akadémia létesítéséről szóló 1954. évi 21. törvényerejű rendelet 3. §, Kertészeti és Szőlészeti Főiskola létesítéséről szóló 1953. évi 17. törvényerejű rendelet 2. § (1) bek., Mezőgazdasági Gépészmérnöki Főiskola létesítéséről szóló 1954. évi 20. törvényerejű rendelet 2. § (1) bek. Mindkét utóbbi jogszabály egyúttal kimondta, hogy a főiskolai tanács feladatköre magában foglalja az egyetemi és a kari tanács feladatkörét. A Mezőgazdasági Gépészmérnöki Főiskola létesítéséről szóló 1954. évi 20. törvényerejű rendelet 2. § (3) bekezdése pedig azt is rögzítette, hogy a Főiskola igazgatóját és igazgatóhelyetteseit a főiskolai tanács javaslata alapján nevezi ki a földművelésügyi miniszter.

[93] Ftvr. 6. §

[94] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 41. o.

[95] Ádám Antal: Az egyetemi tanács és a kari tanács helyzete és szerepe az új jogi szabályozás tükrében. *Felsőoktatási Szemle,* 19. évfolyam, 1970/1, 10–16.

[96] Ot. 122. § (1)–(2) bek.

nem utalt ügyekben a törvény a vezető és nem a testület eljárási jogát írta elő.[97] A részletszabályokat az Ot. is intézményi hatáskörbe utalta, azonban tartalmazott a testületi tagok vonatkozásában egy rendkívül előremutató és azóta a kodifikációk során teljességgel elfeledett előírást: a tanácsok választott tagjai képviselik az őket megválasztók érdekeit. Ez, ha nem is kemény felelősségi szabály, de egyfajta iránytű a testületi tagok számára az általuk követendő magatartáshoz, és kapaszkodó felelősségük megállapításához is.[98]

Az Ftv.1. az intézményi (egyetemi, főiskolai) tanácsot mint a felsőoktatási intézmény vezető testületét definiálta.[99] Ennek megfelelően igen széles hatáskört gyakorolt, amely kiterjedt különösen a szabályzatok, stratégiai dokumentumok elfogadására, a költségvetéssel és a (vagyon)gazdálkodással összefüggő kérdésekre (ideértve az ingatlanértékesítést is), szervezeti kérdésekre, a vezetők és az ún. vezető oktatók és kutatók (professzorok, főiskolai tanárok, egyetemi docensek, tudományos tanácsadók) kinevezésével és egyetemi, főiskolai tanárok esetében felmentésükkel kapcsolatos előterjesztésekre (véleményezés, javaslattétel), képzésekre vonatkozó döntésekre.[100] *Ladányi Andor* már akkor felvetette, hogy egyrészt a törvény nem teljesen kielégítően határozza meg az intézményi tanács hatáskörét, és nem biztosítja – szemben számos európai jogszabállyal – a hatáskör függvényében több vezető testület működését, amely mind racionálisabb összetételt, mind jelentősebb kompetenciát lehetővé tenne.[101] *Polónyi István* pedig úgy látta, hogy az egyetemi tanács hatásköre – különös tekintettel költségvetéssel, gazdálkodással összefüggésben – „rendkívül erős menedzsmentfunkciókat tartalmaz."[102] Polónyi ugyanitt hozzátette, hogy amíg e hatáskörök változatlanok, kevés esélye van a valódi felsőoktatási menedzsment kialakulásának.

Az intézményi tanács összetételére vonatkozó rendelkezések átmenetet képeztek a keret- és a részletszabályozás között. Előírták, hogy milyen arányban kötelező a tanárok és docensek képviselői és a hallgatók számára (később a különböző képzési formákban, illetőleg a doktori képzésben részt vevő hallgatók esetében külön is) a részvételt biztosítani, a más oktatók és foglalkoztatottak képviseletének kötelező voltát, a mandátum időtartamát, s a hagyományoknak és a korábbi szabályoknak megfelelően az intézmény vezetőjét jelölték meg a tanács elnökeként.[103]

[97] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 47.

[98] Ot. 122. § (4) bek.

[99] Ftv.1. 53. § (1) bek.

[100] Ftv.1. 53. § (2)–(4) bek.

[101] Ladányi Andor: A felsőoktatási törvényről. *Magyar közigazgatás*. 44. évfolyam, 1994/1, 46–47. (1994b)

[102] Polónyi István: A tudomány és a felsőoktatás egy minőségibb rendszeréről, Jogelméleti szemle, 2011/1. http://jesz.ajk.elte.hu/polonyi45.html (2016. 07. 03.) (2011a).

[103] Ftv.1. 55. §

Egyebekben az intézményi szabályzatnak kellett rendelkeznie a szakszerű és hatékony működés követelményét biztosító szabályokról is.[104] *Ladányi Andor* ezzel kapcsolatban felhívja a figyelmet arra, hogy a testületi szervek megfelelő súlya és hatásköre biztosítja a demokratikus önkormányzati működést, ezért is meglepő, hogy az Ftv.1. a testületi hatásköri szabályokban bizonyos mértékben visszalépés az Ot. rendelkezéseihez képest. Különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az egyszemélyi és a testületi vezetés közötti hatáskörmegosztás, a decentralizáció, „a döntési jogköröknek, ill. az állásfoglalásnak a szakmai kompetencia mértékével azonos a megalapozott döntéshez, ill. állásfoglaláshoz szükséges feltételeknek megfelelő szintre helyezése" kimaradt a törvényből, csupán utalás szerepel arra, hogy a hatáskörök megosztását az intézményi szabályzatban kell rendezni.[105]

Az Ftv.1. nem csupán előírta (újra) a kari tanácsok működését, de azt a korábbinál (és a későbbi törvényekhez képest is) részletesebben szabályozta. Kimondta, hogy a kar vezető testülete az intézményi tanács elveinek megfelelő összetételű kari tanács, amely véleményt nyilvánít, javaslatot tesz és dönt a kart érintő és hatáskörébe utalt ügyekben.[106] Ugyanitt megjelentek részben utaló, részben konkrét szabályok egyéb egyetemi testületekre is, amelyek döntési vagy döntéselőkészítő (véleményező) hatáskörben jártak el. E törvényben jelent meg először az egyetemi, nagy létszámú egyetemeken karonként és szakonként is létrehozható doktori tanács a doktori képzés szervezésére és a fokozat odaítélésére.[107] Utalt a törvény arra, hogy az oktatási szervezeti egységekben az intézményi szabályzatban meghatározott összetételű tanácsok működhetnek, amelyek véleményét az adott szervezeti egység vezetőjének megbízásához ki kell kérni.[108] Ugyancsak felhatalmazó rendelkezésből lehet következtetni arra is, hogy az intézményi és kari igazgatási, oktatási, tudományos, szervezési és más feladatok ellátására az oktatók, a tudományos kutatók, a hallgatók és más dolgozók köréből különböző, a szabályzatban meghatározott módon megalakított, működő és feladatkörű testületek (bizottságok, tanácsok, kollégiumok) létesíthetők, amelyekre a nem kizárólagos (testületi vagy vezetői) hatáskörbe tartozó egyes jogok átruházhatók.[109]

Minthogy a felsőoktatás változását követve, figyelemmel a nemzetközi tendenciákra is központi kérdéssé vált a felsőoktatás minőségének kérdése, a későbbiekben a törvény előírta a minőségügyért felelős bizottság működtetését is,[110] majd

[104] Ftv.1. 55. § (3) bek.
[105] Ladányi Andor: 1994a, i.m. 18–19.
[106] Ftv1. 61. § (2) bek., 62. § (1) bek.
[107] Ftv.1. 91. § (2) bek.
[108] Ftv.1. 62. § (2)–(3) bek.
[109] Ftv.1. 59. § (4) bek.
[110] Csizmadia Tibor: Minőségmenedzsment a felsőoktatásban, in: Drótos György – Kováts Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*, Budapest, Aula Kiadó, 2009, 179–181.

a társadalmi-gazdasági szféra képviselőiből és külső szakemberekből tanácsadó testületként társadalmi tanács létesítését.[111] Emellett kezdetben lehetőségként, később kötelező jelleggel írta elő felsőoktatási intézményekben érdekegyeztető tanács működését.[112]

Az Ftv.2. az intézményi tanács tekintetében – az intézménytípustól független egységes elnevezés, a szenátus bevezetésén kívül – látványos változást nem hozott. A jogirodalom az Ftv.2. által meghatározott szenátusi és gazdasági tanácsi hatásköröket úgy értékeli, hogy azokban a jogalkotó azon szándéka érhető tetten, amely arra irányul, hogy a fenntartó által biztosított pénzeszközök az általa szánt célra kerüljenek felhasználásra.[113] Más viszont úgy véli, hogy ezek a testületek, tehát a szenátus mellett a gazdasági tanács is az autonómia alapját jelentő önkormányzatiság megalapozásához hozzájárulnak.[114] Ez jelenik meg abban, hogy az Ftv.2. a szenátusra bízta a szervezeti és működési szabályzat, illetve módosításainak elfogadását;[115] az alapító okiratban meghatározottak figyelembevételével a felsőoktatási intézmény képzési és kutatási feladatainak meghatározását és azok végrehajtásának ellenőrzését;[116] működésének rendjének meghatározását,[117] az intézményfejlesztési terv elfogadását,[118] az intézményfejlesztési tervvel összhangban a kutatási-fejlesztési-innovációs stratégia megalkotását.[119] Kifejezetten pénzügyi, gazdálkodási tárgyú hatáskörben eljárva a szenátus fogadta el a felsőoktatási intézmény minőség és teljesítmény alapján differenciáló jövedelemelosztás elveit, elemi költségvetését, éves, illetve éven túli kötelezettségvállalási tervét és végrehajtásának ütemtervét, továbbá vagyongazdálkodási tervét és a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját.[120] Ugyancsak

[111] Ftv.1. 59. § (1)–(3) és (5) bek.

[112] Ftv.1. 112. § (2) bek.

[113] Nádas György: 2007, i.m. 252.

[114] Rózsás Eszter: Oktatási igazgatás, in: Fábián Adrián – Rózsás Eszter (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2011, 193–194.

[115] Ftv.2. 21. § (8) bek. A 21. § (1) bek. szerint a szervezeti és működési szabályzat határozta meg a felsőoktatási intézmény működésére és szervezetére vonatkozó rendelkezéseket, amelynek részei: a szervezeti és működési rend, a foglalkoztatási követelményrendszer és a hallgatói követelményrendszer.

[116] Ftv.2. 27. § (1) bek.

[117] Ftv.2. 27. § (1) bek.

[118] Ftv.2. 27. § (3) bek. Az intézményfejlesztési tervben kellett meghatározni a fejlesztéssel, a fenntartó által a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott vagyon hasznosításával, megóvásával, elidegenítésével kapcsolatos elképzeléseket, a várható bevételeket és kiadásokat, valamint a részét képező foglalkoztatási tervben azt a létszámot, amelynek keretei között a felsőoktatási intézmény megoldhatja feladatait.

[119] Ftv.2. 27. § (4) bek.

[120] Ftv.2. 27. § (6) bek. c)–e) pont

súlyos gazdasági következményekkel járó hatáskörként határozta meg az Ftv.2., hogy a szenátus dönt fejlesztés indításáról; gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről, gazdálkodó szervezettel történő együttműködésről, a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott, illetve tulajdonában lévő ingatlanvagyon hasznosításáról és értékesítéséről; az Ftv.2. által meghatározottak szerint a hitelfelvételről, szervezetének, szervezeti egységének átalakításáról, megszüntetéséről.[121]

A jogalkotó a szenátus fenti hatáskörei gyakorlásának mindössze a szempontját adta meg: miszerint döntései során köteles figyelembe venni a közpénz és a közvagyon hatékony és felelős használatának, rendeltetésszerű igénybevételének, a vagyon elidegenítésénél az értékarányosság követelményét, mely célból figyelemmel kíséri a felsőoktatási intézmény gazdálkodásában a szakmai hatékonyság és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítését.[122]

A szenátus mellett az Ftv.2. további testületek kötelező működését is előírta. Újdonság volt a felsőoktatási intézmény javaslattevő, véleményező, a stratégiai döntések előkészítésében résztvevő és a döntések végrehajtásának ellenőrzésében közreműködő szervként a gazdasági tanács.[123] *Nádas György* szerint a jogintézmény hasonlít az Egyesült Államokban és Európában működő számos magánegyetem mellett kialakított tanácsadó testületre.[124] Közismert azonban, hogy az eredeti tervek korántsem ilyen grémiumról szóltak. Az Ftv.2. előkészítésében az egyik fő mozgatórugó a hatékonyabb működés biztosítása lett volna, ezt kívánta a minisztérium az irányító testületeken keresztül megvalósítani, de az a már az Országgyűlés elé terjesztett változatban is jelentős visszalépésként jelent meg, amelyre vonatkozó rendelkezéseket azután az Alkotmánybíróság meg is semmisítette. Ez vezetett el a gazdasági tanácsok felemás intézményéhez, amely jellegen a kormányzat úgy kívánt változtatni, hogy 2006 után újra megkísérelte növelni a testület hatáskörét, de az Alkotmánybíróság e módosítást szintén megsemmisítette.[125]

[121] Ftv.2. 27. § (8) bek. a)–f) pont. A gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről, gazdálkodó szervezettel történő együttműködésről való pozitív döntés feltétele volt, hogy azt a gazdasági tanács tagjai legalább kétharmadának igenlő szavazatával meghozott véleménye támogassa. A gazdasági tanács tagjai legalább kétharmadának igenlő szavazatával meghozott véleménye, ezen belül a gazdasági tanács szenátus által delegált, illetve hivatalbóli tagjai közül legalább három tag támogató szavazata volt szükséges a vagyon értékesítéséhez. E jogosítvány mint érvényességi feltétel a gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos szenátusi hatáskörbe 2006. augusztus 27. napjától, a vagyonhasznosítási kérdésekbe (azok szélesítése mellett) 2009. január 1. napjával kerültek be.

[122] Ftv.2. 27. § (12) bek.

[123] Ftv.2. 20. § (2) bek. A javaslattételi hatáskör 2009. január 1. napjától került be a szövegbe.

[124] Nádas György: 2007, i.m. 250.

[125] Keczer Gabriella: 2007, i.m. 181.

Továbbra is kötelező volt a doktori képzés szervezésére és a doktori fokozat odaítélésére doktori tanácsot működtetni, amely mellett tudományterületenként – ezen belül a felsőoktatási intézmény doktori szabályzatában meghatározott tudomány-, illetve művészeti ágakban – tudomány-, illetve művészeti áganként tudományági doktori tanácsok is létrehozhatók voltak.[126] Szintén kógens szabály volt, hogy a felsőoktatási intézmény kutatási-fejlesztési-innovációs stratégiájának kialakítását és megvalósítását tudományos tanács irányítja.[127] Az Ftv.1. szabályától eltérően intézményi érdekegyeztető tanács működtetése csak akkor volt kötelező, ha azt az intézményben működő reprezentatív szakszervezet kezdeményezte.[128] Kötelezően létrehozandó és működtetendő állandó bizottság intézte a hallgatók tanulmányi, vizsga- és szociális ügyeit,[129] döntött kollégiumi ügyekben,[130] a kreditátvitelről,[131] járt el elsőfokú fegyelmi jogkörben,[132] valamint foglalkozott a női esélyegyenlőség biztosításával.[133] Ezenkívül a szenátus dönthetett állandó bizottságok és egyéb tanácsok, valamint a feladatkörébe tartozó ügyek előkészítésére, meghatározott időre vagy alkalmilag bizottság létrehozásáról.[134] Valamennyi jogszabály vagy szenátusi döntés alapján létrehozott testület esetében követelmény volt, hogy ha az hallgatókat érintő ügyekben is eljár, biztosítani kell, hogy munkájában részt vehessenek – a tanulmányi, vizsga- és szociális ügyek intézésére létrehozott állandó bizottságban legalább a bizottság tagjainak ötven százalékának megfelelő számban – a hallgatók képviselői is.[135] Ezen túlmenően azonban – akárcsak a szervezet esetében – a jogszabályok nem részletezték, hogy a felsőoktatási intézmény milyen szervezetben köteles működni, minthogy a szervezetalakítási szabadság az önkormányzatiságon nyugszik, annak kereteit a tudományos élet, az oktatás jellege határozza meg.[136] Ez tekinthető érvényesnek a testületi struktúrára is.

[126] Ftv.2. 67. § (4) bek.
[127] Ftv.2. 5. § (4) bek.
[128] Ftv.2. 98. §
[129] Ftv.2. 27. § (11) bek.
[130] Ftv.2. 52. § (5) bek.
[131] Ftv.2. 58. § (7) bek.
[132] Ftv.2. 71. § (2) bek.
[133] Ftv.2. 27. § (12) bek.
[134] Ftv.2. 27. § (8) bek. i) pont, 28. § (2) bek. Így a szenátus dönthetett úgy is, hogy a hallgatók jogorvoslati kérelme tárgyában bizottság jár el [Ftv.2. 73. (3) bek.].
[135] Ftv.2. 27. § (11) bek.
[136] Szüdi János: i.m. 462.

II.2.3. A hallgatók jogai, kötelezettségei és felelősségük jogtörténeti távlatban

A mai szakkifejezéssel hallgatói jogviszonyként leírt, az intézmény és annak hallgatói között létrejövő és fennálló jogilag szabályozott viszonyrendszert alkotó jogok és kötelezettségek egyes elemei viszonylag korán megjelentek a magyar szabályozásban. Alapelemei szinte a felsőoktatási intézmények hazai megjelenésével egyidőben gyökeret eresztettek, már a XIV–XV. századi egyetemalapítások során is mintául szolgáltak a párizsi, vagy a bolognai egyetemeken létrejött hallgatói jogok.[137] Sőt részben már a református kollégiumok belső szabályozásában is részben a maihoz hasonló normákat találunk, amelyek a tanulmányok folytatását, a belső rend megtartását és ezen normák megszegéséért való felelősséget, illetve annak jogkövetkezményeit rögzítették.[138] Ezek azonban még intézményi szabályok voltak, azok megalkotását az állam nem ellenőrizte, az intézmény és a hallgató jogviszonyába semmilyen szinten – még mögöttes szabályok alkotásával sem – avatkozott be. Ismét azt láthatjuk, hogy a Ratio Educationis volt az első olyan állami jogszabály, amely részletesen meghatározta – ezúttal a hallgatói – jogokat és kötelezettségeket is.[139] A kiegyezést követően már élesen elváltak a hallgatói jogviszony szabályai a tanulókra hatályos rendelkezésektől, és önálló normában, vallás- és közoktatásügyi miniszteri rendeletek formájában jelentek meg, amelyek már részletesen szabályozták a hatályuk alá tartozó felsőoktatási intézményekben tanulók jogait és kötelezettségeit.[140] Maga a hallgatói jogviszony mint jogintézmény általánossá csak elég későn, az – magát a fogalmat is bevezető – Ot. hatályba lépésével vált.[141] Az Ftv.1. és az Ftv.2. szintén széles körben szabályozták a hallgatói jogviszonyt. E rendelkezések között a hallgatói jogviszony lényegi elemeinek tekintetében számottevő eltérés

[137] Horváth Pál: i.m. 40.

[138] Sárospataki Református Kollégium 1621-ben kelt szabályzata, a Pápai Református Kollégium Első Szabályzata (1585), a Debreceni Református Kollégium 1657-es szabályzata. Lásd: Szögi László 1994, i.m. 1992–97., 99–103., 104–110.

[139] Ratio Educationis III. rész (Az iskolák rendtartása, illetve a fegyelem fenntartása) II. szakasz. Az iskolák rendtartása, tekintettel a tanulóifjúságra.

[140] Valamennyi jogszabály felsorolására terjedelmi okokból nem vállalkozhatom, így a teljesség igénye nélkül néhány példa: a budapesti királyi magyar tudomány-egyetem tanulmányi, fegyelmi és leczkepénz-szabályzata (21735/1875. sz. VKM rendelet, majd 1891. évi 28.458. sz. VKM rendelet); 1882. évi 18.684. sz. VKM rendelet: A magyar királyi József-műegyetem szervezeti szabályzata; 1914. évi 105.120. sz. VKM rendelet a debreczeni és pozsonyi magyar királyi tudományegyetemek szervezetéről, tanulmányi és vizsgarendjéről. A törvényi szintű szabályozás a XX. századra már megjelent, a Magyar Népköztársaság oktatási rendszeréről szóló 1961. évi III. törvény 23. § – igaz igen csak szűkszavúan – már rendelkezett hallgatókat érintő jogokról.

[141] Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény 28-39. § tételesen szabályozta a hallgatói jogokat és kötelezettségeket.

nincs, és az erre vonatkozó alapvető szabályai sem különböznek érdemben, ezért az azok vonatkozásában tett korábbi szakirodalmi megállapítások ma is érvényesek, a hallgatói jogviszony természetének megvilágítása során adekvátak.

A mai értelemben vett hallgatói jogviszonyból fakadó saját jogként van jelen a hallgatók kollektív joga, ami a hallgatói önkormányzat ex lege működésében ölt testet. A hallgatói kollektív jogok csírájukban már XX. század elején megfigyelhetők, hiszen egyes VKM rendeletek már tartalmaznak a hallgatók egyesületeire vonatkozó rendelkezést. A dékán hatásköre volt a karhoz tartozó ifjúsági egyesületek feletti felügyelet, azok ennek keretében kötelesek voltak költségvetésüket és számadásukat neki évenként bemutatni; a rektor pedig „főfelügyeletet" gyakorolt az összes ifjúsági egyesület fölött, illetve a közös egyetemi egyesületek közvetlenül az ő felügyelete alatt álltak, s azok költségvetésüket és számadásukat évenként neki mutatták be.[142] Később pedig még ennél is cizelláltabb szabályozással találkozunk.[143] A mai értelemben vett – valódi autonómiával rendelkező – hallgatói önkormányzatok azonban csak az Ftv.1. hatálybalépésével jelennek meg. A kollektív hallgatói jogok egy kulcseleme az intézményi döntéshozatalban részvételhez való jog, ami azonban nem a hallgatói önkormányzatok kialakulásával függ össze. Már az Ot. bizonyos értelemben végrehajtási rendelete is kimondta, hogy az intézményi tanács nem hivatalbóli tagjait fele-fele arányban a hallgatók, illetőleg az oktatók, kutatók és dolgozók választják.[144]

[142] A m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1914. évi 105.120. számú rendeletével közzétett szabályzat a debreczeni és pozsonyi magyar királyi tudományegyetemek szervezetéről, tanulmányi és vizsgarendjéről 17. és 48. §.

[143] Az 1935/27.060. VKM r. 164. § 4. bekezdése előírta, hogy a Műegyetem hallgatói a műegyetemi hatóságok felügyelete alatt nem álló egyesületeknek csak a Műegyetemi Tanácsnak engedélyével lehetnek tagjai. A 165. § pedig tételesen szabályozta, a műegyetemi ifjúsági egyesületek megalakulásának engedélyezését, amely minden esetben a Műegyetemi Tanács hatáskörébe tartozott, amely egyúttal legfelsőbb fokon ellenőrizte az összes említett egyesület működését is. Ennek keretében joga volt azok működését ideiglenesen felfüggeszteni, vagy pedig az egyesület végleges feloszlatása iránt felsőbb helyre javaslatot tenni. A rektort felsőbb és általános felügyeleti jog illette meg az összes műegyetemi ifjúsági egyesület felett; a közvetlen és állandó felügyeletet a közös (vagyis a nemcsak az egyes karokon vagy osztályokon belül működő) ifjúsági egyesületek felett a rektor, az egyes karokon vagy osztályokon belül működő ifjúsági egyesületek felett pedig az illetékes kari dékán gyakorolta. A rektor minden tanév végén bejelentette a Műegyetemi Tanácsnak az ifjúsági egyesületek ellenőrzése során tapasztaltakat, és javaslatokat tett az általa esetleg szükségesnek tartott intézkedésekre. Az illetékes dékánok idevonatkozó jelentésüket a kari ülésnek és a rektornak tették meg. A rektor, illetve a dékán az őt, az ifjúsági egyesületek felett a fentiek értelmében megillető felügyeleti és ellenőrzési jogát, rendszerint az ifjúsági egyesületekhez kijelölt tanárelnökök útján gyakorolta. A közös, vagyis a nemcsak az egyes karokon (osztályokon) belül működő ifjúsági egyesületek tanárelnökeinek kiküldéséről, valamint tisztikarának megerősítéséről a Műegyetemi Tanács, a csakis az egyes karokon (osztályokon) belül működő ifjúsági egyesületek esetében pedig az illetékes kar tanártestülete határozott.

[144] A felsőoktatási intézmények szervezetéről és működéséről szóló 20/1986. (VIII. 31.) MM sz. rendelet 6. § (3) bek.

Amint a felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozásokban megjelent a hallgatói jogok és kötelezettségek rendezése, lefektetésre kerültek a követendő magatartási szabályokat és az ezek megszegését kellő szigorral sújtó szankciók is. Már a református kollégiumok szabályzatai is általában a vétség súlyához igazodóan növekvő összegű pénzbüntetést, legsúlyosabb esetben kitiltást írtak elő, a Pápai Református Kollégium Első Szabályzata (1585) (I. Közönséges törvények) pedig még testi fenyítést is tartalmazott.[145] A Ratio Educationis közoktatást és az egyetemi képzést egységesen szabályozó jellegéből adódóan a hallgatókra vonatkozó szabályozást a „tanuló ifjúságtól" általában elvárt magatartások és az azok megszegése esetén alkalmazható szankciók között találjuk.[146] A Ratio Educationis kiindulópontja az volt, hogy nem elegendő csupán az intézmények vezetőit és tanárait kellően kiképezni, feladataikat és kötelezettségeiket pontosan meghatározni, hanem világosan elő kell írni az ifjúság számára is, hogy tőlük „tökéletes fegyelmet és teljes tájékozódást követeljünk erkölcsi magatartásukban és minden cselekedetükben."[147] A Ratio Educationis tételesen szabályozta, hogy milyen magaviselet követelendő meg a tanulóktól a tanítás során és szünidőben is, e körben aktív és passzív magatartási normákat is felállított.[148] A büntetések esetében inkább pedagógiai módszertani útmutatónak tűnik a szabályozás,[149] ugyanakkor mind a büntetés során követendő eljárás (pl. testi fenyítés tilalma), mind az egyes büntetési tételek felsorolása egyértelműen normatív jegyeket mutat.[150] Azonban nem a Ratio Educationis az első, fegyelmi jellegű szabályokra vonatkozó állami szintű rendelkezés, sőt, „[a]z egyetemi jurisdictiót illetően az 1777-i Ratio Educationis jóformán a tényleges helyzetet rögzítette le",[151] már a Nagyszombati Egyetem alapításától kezdve találunk szabályokat az egyetemi fegyelmi bíráskodásra.[152]

[145] Szögi László: 1995, i.m. 92–97., lásd még a Debreceni Református Kollégium 1657-es szabályzatát (Szögi László: 1995, i.m. 104–110.)

[146] Kornis Gyula: (szerk.): *Az 1777-iki Ratio Educationis*. Pedagógiai Könyvtár. Kath. Középiskolai Tanáregyesület, 1913.

[147] Ratio Educationis III. rész, II. szakasz, bevezetés. 213.

[148] Ratio Educationis CCXXII–CCXLIX. §. 213.

[149] Ratio Educationis CCXXXIX. §

[150] Ratio Educationis CCXLI. §

[151] Angyal Pál: 1933, i.m. 85.

[152] Lásd: Sedes Iudiciarae Regis Scientiarum Universitatis (II. Ferdinánd egyetemi szabadalomlevele, 1635.). Az egyetemi fegyelmi bíráskodás történetét összefoglalja: Radovics György: *Egy elfelejtett egyetemi csomó (Perczel Sándor, Sommsich Pál és társainak ügye 1826–27.)* Különlenyomat a Szemináriumi Dolgozatok 1941–1942. évi kötetéből, Budapest, 1942, 4–5. Az 1635 és 1848 közötti fegyelmi ügyekről érdekes szemelvény olvasható Angyal Páltól (Angyal Pál: *Az egyetemi bíróság előtt tárgyalt büntetőperek*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1934, 5–36.)

A klasszikus és már kifejezetten az egyetemi hallgatókra alakított fegyelmi szabályok megjelenése a XIX. századra tehető, amikor is az egyes intézményekre hatályos, a vallás és közoktatásügyi miniszter által kiadott rendtartásokban a fegyelmi felelősség intézménye megjelenik.[153] Mindeközben az egyetem e normatív keretek között maga is megalkotja belső szabályzatát.[154] Az intézmény e kodifikációs lehetősége nem elhanyagolható, hiszen az a jog, hogy elrendelhessen, illetőleg lefolytathasson egy fegyelmi eljárást „- mint az egyetemeket hagyományosan megillető ítélkezési jog maradványa – a mai napig szerves részét képezi az autonóm egyetemek működésének."[155] Ennek ellenére a kormányzat részéről többször is felmerült egy központilag részletesen szabályozott fegyelmi eljárás gondolata, ez azonban ténylegesen csak 1955 és 1985 között sikerült.[156] Sőt 1955 és 1957 között az államhatalom gyakorlatilag közvetlenül kezdeményezte az eljárásokat, igaz, később már „finomabb" módszert alkalmazott: „értesítette a rektort, hogy a megnevezett hallgató ellen politikai okokból nyomozás indult, rendőrhatósági figyelmeztetésben részesült, illetve ügyében jogerős bírósági ítélet született", így ezután automatikusan eljárás indult, amely formális bizonyítás és a tényállás alapjául szolgáló cselekmény pontos ismerete nélkül szigorú büntetéssel zárult.[157]

Az oktatást első alkalommal átfogóan szabályozó, az Ot., valamint a felsőoktatást önállóan szabályozó jogszabályok, az Ftv.1., valamint az Ftv.2. a hallgatói

[153] Lásd: A vallás- és közoktatási m. kir. ministernek 21735/1875. sz. a. kiadott rendelete: a budapesti királyi magyar tudomány-egyetem tanulmányi, fegyelmi és leczkepénz-szabályzata, a vallás- és közoktatásügyi m. kir. ministertől. – 28.458. szám. A budapesti kir. magyar tudomány-egyetem tanulmányi, fegyelmi és leczkepénz-szabályzata, a m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter 1915. év i 87.699. számú rendeletével jóváhagyott tanulmányi, fegyelmi és leckepénz szabályzata a debreceni m. kir. tudományegyetemnek, a m. kir. vallás és közoktatásügyi miniszter 1935. évi 27.060 számú rendeletével jóváhagyatott, felvételi, tanulmányi, tandíjmentességi és fegyelmi szabályzata a m. kir. József Nádor műszaki és gazdaságtudományi egyetemnek (műegyetemnek).

[154] Radovics György: i.m. 5–8.

[155] Rigó Kinga Viktória: Kuppis Anna fegyelmi ügyének ürügyén, *Jogtörténeti szemle*, 2013/1, 44.

[156] Eötvös József készítette el az egyebek mellett a fegyelmi eljárást is részletekbe menően rendező, a magyar egyetem alapszabályainak tervezetét. Erről lásd: Rigó Kinga Viktória: Adalékok az egyetemi bíráskodás történetéhez – különös tekintettel a magyar egyetem alapszabályaiban foglaltakra, *Jogtörténeti szemle*, 2011/2, 40–43. 1985-ig az államhatalom által vezérelt fegyelmi eljárások alkalmasak voltak a politikai tisztogatásokra is. Lásd: Kézdi György: Fegyelmi eljárások a felsőoktatásban 1956–1990, *Magyar felsőoktatás*, 2000/8, 8–9. A tanulmány a hallgatókkal szembeni alapvetően politikai indíttatású eljárásokat foglalja össze, amelynek keretében ismerteti az akkor hatályos fegyelmi rendelkezéseket, amelyek a büntetések fajtáit tekintve mind a korábbi, mind a későbbi szabályozással hasonlóságot mutatnak. Az más kérdés, hogy a fegyelmi vétség alapjául szolgáló tényállásban erősen érvényesül a diktatúra ideológiája, illetve a szankciók velejárójaként fegyelmi vétséget elkövetők nyilvános megszégyenítése.

[157] Pajkossy Gábor: Dicstelen lapok karunk történetéből, *2000 Irodalmi és társadalmi havi lap*, 2014/2 (http://ketezer.hu/2014/02/dicstelen-lapok-karunk-tortenetebol/ 2016.04.15.)

fegyelmi felelősség körében követték a szabályozási hagyományt. A fegyelmi vétség alapjául szolgáló magatartás rögzítésén[158] és a büntetési tételek felsorolásán[159] túl az eljárás garanciális elemeit határozta meg, de még a leginkább részletező Ftv.2. sem lépte túl a szabályozás keretjellegét. Azaz – összhangban a felsőoktatási intézmények szabályozási autonómiájával[160] – a felsőoktatási intézményekre bízta a fegyelmi eljárás részletes szabályainak megállapítását a fegyelmi büntetés alóli mentesülés eseteire és az erre vonatkozó eljárásra, a fegyelmi bizottság megalakítására, a tárgyalás és a bizonyítás szabályaira, a védelem biztosításának, továbbá a fegyelmi tárgyalás nyilvánosságának kérdéseire kiterjedően.[161] Az intézményeknek a fegyelmi eljáráshoz kapcsolódó nagyfokú szabadsága a keretszabályozás garanciális jellegét felértékeli. Erre mutatott rá az Alkotmánybíróság, amikor a 13/2005. (IV. 6.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogbiztonság alkotmányos követelményében kifejeződő jogállamiság oldaláról vizsgálva alkotmányellenes volt az Ftv.1. módosítása során úgy beemelni a tényállás tisztázása körébe a hallgató kötelező meghallgatását, hogy a jogalkotó egyidejűleg nem teremtette meg e követelményszabálynak az eljárási határidő terjedelmére vonatkozó kógens rendelkezéssel való összhangját. E határozat indokolásából kiolvasható az az alkotmánybírósági álláspont, amely szerint a jogalkotónak a fegyelmi eljárás keretszabályait úgy kell kidolgoznia, hogy a fegyelmi eljárást lefolytató felsőoktatási intézmény – jogalkalmazói tevékenysége során – valamennyi eljárási szabályt megfelelően alkalmazni tudja. Minthogy ezen álláspont az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányos követelményén nyugszik, és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése ezzel azonosan rendelkezik, így a kodifikáció során a jogalkotónak ugyanezen elvárásnak kell megfelelnie.

A fegyelmi felelősség láthatóan az egyéni hallgatói jogok és kötelezettségek viszonyában értelmezett és szabályozott – a kollektív jogok esetében ez értelemszerűen fel sem merül. Ugyanakkor a kollektív jogokból fakadó egyéni szerepvállalással összefüggő felelősség (ti. a hallgatói önkormányzat tisztségviselőinek felelőssége) elvi éllel merül fel. Külön erre vonatkozó szabályozás hiányában csak mint általános egyéni hallgatói kötelezettség megszegését van mód vizsgálni, ami veszélyes lehetőséget kínál az érdekképviselet körébe eső magatartások szankcionálására, illetve arra is, hogy épp ettől tartva a tényleges vezetői szabályszegések és mulasztások is az érdekképviselet örve alatt szankcionálatlanul maradjanak.

[158] Ot. 34. § (1) bek., Ftv.1. 38. §, Ftv.2. 70. § (1) bek.

[159] Ot. 34. § (2)–(4) bek., Ftv.1. 39. § (1)–(2) bek., Ftv.2. 70. § (1) bek.

[160] Kocsis Miklós: 2011, i.m. 63.

[161] Ftv.1. 43. § (1) bek., Ftv.2. 71. § (2) bek.

II.3. A felsőoktatás nemzetközi (jogi) kontextusa

A korábbiakban említettekből következően a felsőoktatási intézmények irányításával összefüggő szabályozás is teljes egészében nemzeti hatáskör, a közösségi normák e vonatkozásban nem tartalmaznak rendelkezéseket. Mindennek magyarázata abban rejlik, hogy az Európai Unió alapító okmányának is tekintett, az Európai Közösséget létrehozó Római Szerződés a felsőoktatás területén rendkívül visszafogott.[162] Ugyanezzel a viszonylagos távolságtartással találkozunk, ha az Európai Bizottság hivatalos tájékoztatását olvassuk az Unió felsőoktatás területén végzett hivatalos tevékenységéről: „A nemzeti oktatási és képzési rendszerek kialakítása és működtetése az uniós tagországok kormányainak hatáskörébe tartozik, az pedig az egyetemek feladata, hogy saját tanterveiket összeállítsák. Tekintettel azonban arra, hogy a felsőoktatási rendszereknek Unió-szerte hasonló kihívásokkal kell szembenézniük, egyértelmű előnyök származnak abból, ha az EU-országok együttműködnek egymással."[163] Ugyanitt a Bizottság úgy definiálja saját feladatát, mint a szakpolitikai döntési hatáskörrel rendelkező szervekkel való szoros együttműködést a felsőoktatási politikák továbbfejlesztésének elősegítése érdekében, valamint a mobilitást, a készségek és képességek elismerését javító, és az európai felsőoktatási intézményekre vonatkozó információkhoz való hozzáférést megkönnyítő eszközök kifejlesztését.[164] Mindazonáltal az Unió a szakpolitikák szintjén egyre inkább katalizálja a nemzetköziesedést, amely ezáltal a nemzeti felsőoktatás-politikákban is sokkal hangsúlyosabb, számos esetben, így Magyarországon is stratégiai jelentőségű lesz. Habár ezek jobbára szakpolitikai és nem jogszabályi formában jelennek meg, óhatatlanul befolyásolják a nemzeti jogalkotást is. A megvalósítás azonban alapvetően még mindig a nemzeti jogalkotás szintjén marad.

Mindebből úgy tűnik, hogy a felsőoktatáson keresztül megvalósuló europaizációban az Unió csak katalizátor, a tagállamok proaktív szerepvállalása nélkülözhetetlen. Az elmúlt bő másfél – illetve bizonyos területeken két és fél – évtized folyamatait áttekintve a legerőteljesebb hatást mégis egy bizonyos értelemben az Unión kívüli eszköz, az ún. Bolognai Nyilatkozat[165] váltotta ki, majd a folyamat

[162] Király Miklós: *Unity and Diversity: The Cultural Effects of the Law of the European Union*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011, 114., Szigeti Andrea: *Tanulmányok a jogi alapismeretek köréből*, Budapest, Szent István Társulat, 2008, 87. [Lásd: Római Szerződés 149. (126) cikk]

[163] http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/index_hu.htm (2016.03.22.)

[164] http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/index_hu.htm (2016.03.22.)

[165] http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf (2016.03.24.)

kereteit a nyomában kialakult Európai Felsőoktatási Térség[166] biztosította, illetőleg biztosítja ma is. Igaz, ez utóbbi működtetésében az Unió aktív szerepvállalása már szükségszerű, minthogy jelenleg az „Oktatás és képzés 2020" elnevezésű Stratégiai keretrendszert[167] tekinthetjük olyan eszköznek, amely már egyértelműen a bizottsági, tehát uniós szerepvállalást jelenti. Ugyanakkor az EU nem csupán elvekkel, keretekkel és ajánlásokkal járul hozzá a felsőoktatás fejlesztéséhez és az együttműködés serkentéséhez, hanem közvetlenül oktatási, kutatási és innovációs projektjein keresztül, valamint ösztöndíjakkal erőteljesen támogatja is a tagállamok felsőoktatását.[168]

Látható, hogy noha az Európai Unió jobbára csak a katalizátor szerepét tölti be, ennek ellenére tevékenysége egyre markánsabb, különösen a XXI. században figyelhető meg erőteljes aktivizálódás. Mégis, egyelőre nem látszik egy, a korábbinál látványosabb, a szigorú szubszidiaritást áttörő irányba történő elmozdulás. Ebből arra is következtethetünk, hogy a közeljövőben nem várható az intézményirányítási felelősség közvetlen megalapozása sem.

Annak ellenére, hogy a felsőoktatás révén kiteljesedő europaizáció alábbiakban bemutatott eszközei az intézményvezetési felelősség tagállami szabályozására közvetlenül nem hatnak ki, azoknak jelen vizsgálódásunk szempontjából sajátos szerepük van. A mindenkor hatályos, a felsőoktatást szabályozó törvények az intézmények feladatává tették – és ezáltal közvetve az intézmény vezetőjének hatáskörébe helyezték – az oktatás fejlesztését és nemzetközi kereteinek biztosítását.[169] Az állami intézmények rektorainak a jelenleg drasztikusan leszűkített hatáskörében pedig még a korábbinál is hangsúlyosabban jelenik meg a hazai és nemzetközi oktatási és kutatási kapcsolatokért, együttműködésért való felelősség.[170] Ez pedig azt jelenti, hogy egy, az Európai Felsőoktatási Térségben működő intézmény vezetőjének felelősségére akkor is kihatnak a felsőoktatás európai fejlődésének eredményei, ha maga a közösségi normaösszesség kifejezetten nem tartalmaz felelősséget, vagy annak tagállami szabályozását megalapozó rendelkezéseket.

[166] Hrubos Ildikó: Az európai felsőoktatási reform előzményei, indítékai és az első öt éves szakasz eredményei, in: Izikné Hendri Gabriella (szerk.): *Magyarország a kibővülő Európai Unióban. Az európai felsőoktatás reformja*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2006, 91–92. (2006b)

[167] http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_hu.htm (2016.03.22.)

[168] Király Miklós: 2011, i.m. 116–117., Mezey Barna: A magyar felsőoktatás és az Európai Unió, *Európai Tükör*, 15. évfolyam, 2010/11–12, 99. Ugyanakkor ugyanitt *Mezey* arra is felhívja a figyelmet, hogy az uniós tagsággal megnyílt lehetőségekkel a fejletlenebb államok nehezen tudnak élni, versenyhátrányuk óriási, amelyet súlyosbít a mobilitással élők nem egyenlő anyagi helyzete, ráadásul a munkaerő mobilitása a felsőoktatás legtehetségesebb munkatársainak elvesztésével is járhat. Mezey Barna: 2010, i.m. 100–101., Tattay Levente: Gondolatok a kutatóegyetemről, *Iustum Aequum Salutare*, 6. évfolyam, 2010/3, 130–133.

[169] Ftv.1. 7. § (2) bek., Ftv.2. 29. § (2) bek.,

[170] Nftv. 13. § (7) bek. aa) pont.

E körben pedig az intézményvezetői felelősség a felsőoktatás europaizációjának is nevezett[171] folyamatban való közreműködésben jelenik meg. Ennek keretét részben az uniós döntések, részben az azok tagállami végrehajtását biztosító kormányzati tevékenység, azaz jelenleg az „Oktatás és képzés 2020" mint uniós intézkedés[172] és az azokkal kapcsolatos magyarországi teendők jelentik. Persze e szakmai felelősséget a kvalifikált munkaerő áramlását elősegítő és ezáltal a külföldi továbbtanulás akadályait lebontó 1997-es Lisszaboni Egyezmény, az átjárható és nyitott európai felsőoktatási térség létrehozására felhívó 1998-as Sorbonne Nyilatkozat, majd végső soron az 1999-es Bolognai Nyilatkozat, azaz a tulajdonképpen az európai felsőoktatási reform kezdeteként tekinthető aktus alapozza meg.[173]

A felsőoktatás europaizációja során tehát mind a bolognai folyamatba illeszkedő ajánlások, nyilatkozatok, mind az Európai Bizottság által hozott, az előbbiekre épülő intézkedések két nagy feladatcsoportot róttak a nemzeti kormányokra, így a magyarra is.[174] Egyrészt a kodifikációk során biztosítsák azoknak a nemzeti jogrendbe implementálását, másrészt a végrehajtás szintjén tegyék meg a szükséges intézkedéseket. A bergeni találkozóra készített országjelentés[175] tételesen összefoglalja a 2005-ig tett intézkedéseket, lényegében négy csoportba sorolva a kormányzati tevékenységet: koncepcionális[176], jogalkotási[177], szervezési, szerve-

[171] Szolár Éva: Mi a Bologna-folyamat? In: Kozma Tamás – Pataki Gyöngyvér (szerk.): *Kisebbségi felsőoktatás és a Bologna-folyamat*, Debrecen, Debreceni Egyetem Felsőoktatási Kutató és Fejlesztő Központ, 2011, 16.

[172] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Aef0016 (2016.03.24.)

[173] Hrubos Ildikó: 2006b, i.m. 90.

[174] A Bologna folyamat összefoglalására lásd: Garben, Sacha: *EU Higher Education Law. The Bologna Process and Harmonization by Stealth*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, 11–52., Matthias Kilian: Die Europäisierung des Hochschulraumes, *Juristenzeitung*, 61. évfoylam, 2006/5, 209–210.

[175] https://www.felvi.hu/pub_bin/kep/felsooktatasimuhely/orszagjelentes_bergenbe.pdf (2016.03.25.)

[176] „Csatlakozás az Európai Felsőoktatási Térséghez" elnevezésű program (ismertetésére lásd: Barakonyi Károly: Bologna felülnézetben, in: Barakonyi Károly: 2009a, i.m. 279–285.), majd ennek alapján (2004-ben) a „Magyar Universitas Program" a későbbi jogszabály alkotási program szakmai és politikai konszenzuson alapuló feladatait meghatározandó. [1068/2004. (VII. 9.) sz. Korm. határozat a Magyar Universitas Programról, valamint az új felsőoktatási törvény koncepciójáról]

[177] Pl. a felsőoktatási tanulmányi pontrendszer (kreditrendszer) bevezetéséről és az intézményi tanulmányi pontrendszerek egységes nyilvántartásáról szóló 90/1998. (V. 8.) Korm. rendelet, az azt 2000-ben hatályon kívül helyező és helyébe lépő azonos című 200/2000. (XI. 29.) Korm. rendelet, amelyet két év elteltével módosítottak, majd az új törvényre tekintettel a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte; vagy az Európai Felsőoktatási Térség megvalósítása érdekében a hallgatói mobilitás elősegítéséről szóló 2082/2004. (IV. 15.) Korm. határozat.

zeti[178] és programalkotási[179] területen elért eredményeket ismertetve. Mindezek végrehajtása nem lett volna lehetséges az intézmények aktív közreműködése nélkül. Ezért a miniszteriális szervek mellett a Magyar Rektori Konferencia (illetőleg kezdetben a Főiskolai Főigazgatói Konferencia) mellett szakterületi Bologna-bizottságok biztosították a szakmai koordinációt.[180] Az egész életen át tartó tanulás stratégiáját megfogalmazó 2005-ös kormányhatározat[181] kormányzati ciklusokon átívelő időtávban, 2013-ig rögzítette az – e körben a felsőoktatást is érintő – elérendő célokat. Az állami intézkedések sorában a 2010-es kormányváltás sem hozott gyökeres változást. Ezt jól példázza, hogy az EURÓPA 2020 keretében megalkotandó egész életen át tartó tanulás nemzeti stratégiájában „a beavatkozási területek pedig igyekeznek az oktatási és képzési rendszerek teljes egészét átfogni, az óvodai neveléstől kezdve a szakképzésen át a felsőoktatásig és felnőttképzésig."[182] Maga a szakmai anyag gyakorlatilag az uniós stratégia végrehajtásának ütemezését és feladatszintű lebontását tartalmazza.[183]

Arra a Strat. 2014. is rámutat, hogy „[a]z egész életen át tartó tanulás stratégiájának megvalósítását szolgáló feladatokról az illetékes tárcák (Emberi Erőforrások Minisztériuma és a Nemzetgazdasági Minisztérium) kétévente előrehaladási jelentésben adtak tájékoztatást a Kormány részére. Az előrehaladási jelentések inkább monitoring jellegűek voltak, hatásvizsgálat, kutatás nem kapcsolódott hozzájuk."[184] A Strat. 2014. a 2010-es kormányváltást követő politikai nyilatkozatokat[185] és

[178] Pl. az MRK-FFK Bologna-bizottságának létrehozása, együttműködve a MAB-bal valamennyi képzési területen a többciklusú képzés első képzési szakaszának kialakítása érdekében.

[179] Pl. pályázatok, stratégiák, tananyagfejlesztések [pl. Strukturális Alapokból megvalósuló felsőoktatási szerkezeti és tartalmi fejlesztések (HEFOP pályázat), az egész életen át tartó tanulás magyarországi kiépítésének stratégiája]

[180] A magyarországi folyamatokról részletes összefoglalót ad: Szolár Éva: A felsőoktatás reformja és a Bologna-folyamat Magyarországon, *Magyar Pedagógia*, 110. évfolyam, 2010/3, 239–263.

[181] Az egész életen át tartó tanulás stratégiájának megvalósítását szolgáló feladatokról szóló 2212/2005. (X. 13.) Korm. határozat.

[182] Forrai Szilvia: *Az Európai Uniós irányelvek hatása a magyar élethosszig tartó tanulás szakpolitikájára. Az elmúlt 10 év retorikája.* 2014, 36. (http://www.tudasminta.hu/kiadvanyok/Az%20Europai%20Unios%20iranyelvek%20hatasa%20a%20magyar%20elethosszig%20tarto%20tanulas%20szakpolitikajara%20Az%20elmult%2010%20ev%20retorikaja.pdf 2016.03.31.)

[183] Az egész életen át tartó tanulás szakpolitikájának keretstratégiája a 2014/2020 közötti időszakra (a továbbiakban: Strat. 2014.) http://www.kormany.hu/download/7/fe/20000/Egész életen át tartó tanulás.pdf

[184] Strat. 2014. 12.

[185] Pl. Nemzeti Együttműködés Programja

stratégiai dokumentumokat[186] egyaránt az uniós stratégia végrehajtási alapjának tekinti, iránymutatónak tartja keretstratégia célrendszerének meghatározásánál.[187] Az ezekre épülő célokat és intézkedéseket áttekintve úgy tűnik, hogy – legalábbis a címkék szintjén – a jelenlegi kormányzati intézkedésekben is megjelennek az „Oktatás és képzés 2020" program megvalósítását szolgáló elemek.[188] Arra azonban szükséges rámutatni, hogy a felsőoktatási jogszabályok (akár az intézmény szerkezeti és intézményvezetési struktúrát, akár a felvételi eljárást szabályozókat nézzük) módosításai ezzel gyakran kifejezetten ellentétes irányt jelöltek ki.

A felsőoktatás területén annak diverzifikációja és differenciálódása került stratégiai feladatként meghatározásra.[189] Ehhez kiindulópont az Nftv., mint amelynek célja a magyar felsőoktatás színvonalának emelése és védelme, az állami finanszírozás kiszámíthatóvá tétele, a minőség biztosítása, a finanszírozási források diverzifikálása. Ennek érdekében előirányozza olyan megfelelő profilú és jó hatékonyságú intézmények kialakítását, amelyek képesek reagálni a változó képzési és kutatási igényekre, valamint hatékonyan képesek gazdálkodni és betöltetni a felsőoktatás harmadik misszióját, társadalmi szerepvállalásának erősítését.[190] Az anyag beavatkozási pontként rögzíti, hogy a demográfiai mutatók alapján az alapképzésbe potenciálisan belépők száma csökken, így az egész életen át tartó tanulás keretében gondoskodni kell az át- és továbbképzés felsőoktatásban történő megvalósításához szükséges kapacitásbővítésről, továbbá – az uniós stratégiára reflektálva – napirenden marad a képzési kimeneteknek a gazdasági igényekhez igazítása és a munkaerőpiacra történő biztos belépés megalapozása.[191] Ezen felül a Strat. 2014. további intézkedési pontként határozza meg a felsőoktatás vonzerejének növelését a 25–55 évesek körében; a felsőoktatás-bázisú tanulási szolgáltató hálózatok kialakítását; a felsőoktatásnak a gazdaság igényei szerinti átalakítását; a nemzetköziesítést és hallgatói mobilitást.[192]

Az „Oktatás és képzés 2020" (illetve az egész EURÓPA 2020) (keret)stratégia hazai megvalósításáról szóló kormányzati anyag részletesen felsorolja és ismerteti mindazon alapdokumentumokat, terveket, jogszabályokat, amelyek ezek szerint nem csupán illeszkednek az Unió elvárásaihoz, de azok maradéktalan megva-

[186] Új Széchenyi, Széll Kálmán Terv, EU 2020 Nemzeti Reform Program, Tudománypolitikai Stratégia (tervezet), A felsőoktatás megújításának stratégiai irányai (tervezet)

[187] Strat. 2014. 16.

[188] Strat. 2014. 85–88.

[189] Strat. 2014. 7.2.4. pont

[190] Strat. 2014. 85.

[191] Strat. 2014. 85–86.

[192] Strat. 2014. 86–88. Kis Norbert – Kádár Krisztián: A magyar felsőoktatás jövőképe, in: Cserny Ákos (szerk.): Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére, Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013, 263–285.

lósítását szolgálják. E helyütt most tartózkodunk a felsőoktatáshoz kapcsolódó jogszabályok és kormányzati intézkedések akár céljainak, konkrét megvalósulásuknak, akár azok módjának a Strat. 2014.-ben megfogalmazottakkal és az uniós elvárásokkal való összhangja értékelésétől. Azok bemutatása mindössze azt szolgálja, hogy láthatóvá váljon, bár a stratégia szintjén megfogalmazott gondolatok az uniós politika követését tükrözik a felsőoktatás területén, az is látható, hogy a Strat. 2014.-ben szereplő eszközök jelentős részének vagy nincs is érdemi kapcsolata az EURÓPA 2020 stratégiával, vagy eredményük az abban elvárttal ellentétes, vagy attól messze elmarad. Ezen a helyzeten az időközben a 1785/2016. (XII. 16.) Korm. határozattal elfogadott Fokozatváltás a felsőoktatásban középtávú szakpolitikai stratégia 2016 sem változtatott. Ugyan a nemzetköziesítést egyenesen nemzetstratégiai kérdésként jelölte meg,[193] ezzel is támogatva a felsőoktatás expanzióját. Mindezzel összefüggésben pedig egyrészt elvi éllel merül fel a kérdés, hogy milyen felelősséggel bírnak a felsőoktatási intézmények vezetői e stratégiák intézményi és intézményhálózati szintű végrehajtásában, másrészt szükséges rámutatni, hogy ehhez a hatásköri, financiális és a célokkal összhangban álló normatív keretekben megjelenő eszközrendszer korántsem biztosított, emellett pedig teljességgel szabályozatlan, hogy ki és milyen szempontok alapján vizsgálja – ha vizsgálja – e felelősséget.

A közösségi jogi keretek rövid áttekintése során érdemes feltenni a kérdést, vajon az Európai Bíróság joggyakorlata kihathat-e valamilyen mértékben az intézményvezetői felelősségre. Noha ahogy a közösségi szabályozásról, úgy – és éppen annak következtében – a közösségi bírósági gyakorlatról is elmondható, hogy meglehetősen szűk terjedelmű. Az Európai Bíróság tevékenysége – legalábbis az utóbbi időkig – azt mutatja, hogy még abban a kis számú ügyben is, amelyeket tárgyalt, a Római Szerződés kiterjesztő értelmezésére volt szükség. Ezt példázza a Francioise Gravier vs. City of Liege 293/83. sz. ügy [ECR (1985) 593–615.],[194] amelyben az ítélet a más tagállamok polgáraitól követelt kiegészítő egyetemi, főiskolai tandíj közösségi jogba ütközését mondta ki, vagy a Bizottság által Belgium, majd következő évben Ausztria ellen a más tagállamból felvételizőkkel szemben további, illetve eltérő feltételeket megállapító belső szabályozás tilalmát rögzítette [C-65/03. sz. ügy, ECR (2004) I-6427, C-147/03. sz. ügy, ECR (2005) I-5969].[195] Ezek az ügyek a közösségi jog hatását a felsőoktatásra

[193] FFS, 23., 1. Függelék, 36.

[194] Részletesebb elemzésére lásd: Davies, Gareth: Higher education, equal access, and residence conditions: Does EU law allow member states to charge higher fees to students not previously resident? *Maastricht Journal of European Comparative Law*, 12. évfolyam, 2005/3, 228.

[195] Király Miklós: Az Európai Bíróság ítéleteinek hatása a felsőoktatásra. Európai verseny – hazai teendők, in: Kisfaludi András (szerk.): *Liber amicorum. Ünnepi előadások és tanulmányok Harmathy Attila tiszteletére*. ELTE ÁJTK Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2007. 106–109.

a hallgatók irányából, a tagállamok polgárainak szabad mozgásával, a közöttük fennálló diszkrimináció tilalmával – végső soron az Európai Felsőoktatási Térség zavartalan működésével – függnek össze, azt biztosítják. Az utóbbi időkben azonban az Európai Bíróságnak az oktatási területen végbemenő integráció kapcsán tanúsított aktivitását vehetjük észre, amelyet annak támogatói és ellenzői egyaránt úgy értékelnek, mint a tagállamok oktatás területén eddig gyakorolt önállóságának erózióját, ami leginkább azzal magyarázható, hogy a bíróság a lehető legnagyobb mértékben támogatja az állampolgárokat érintő uniós alapjogok érvényesülését, mintegy e jogok individuális védelmét.[196] Azt is mondhatnánk, hogy az Európai Bíróság gyakorlata alapvetően a tagállamok szabályozása számára ad útmutatást, azonban közvetve az intézmények működésére is kihat, hiszen az ő hatáskörükbe tartozó belső szabályozás (pl. mesterképzés, doktori képzés felvételi követelményei) meghatározása során az előzőekben ismertetett ítéletekben megfogalmazott elveket is szem előtt kell tartani, ami végső soron intézményvezetői felelősség.[197] Összességében is elmondhatjuk, az uniós direktívák, szakpolitikák és stratégiák, azok hazai implementációi és végső soron jogszabályi formában öntésük olyan viszonyrendszert teremt, amelyben kell megvalósítani a felsőoktatási intézmények vezetését, így ezek is fokmérőként jelennek, jelenhetnek meg a vezetői felelősség különböző megnyilvánulásai során.

II.4. A hatályos jogszabályi környezetről röviden

Ahogy arra már utaltam, noha az Alaptörvény szabályozást megalapozó jellege ezt lehetővé teszi, az egyetemvezetői felelősséget átfogóan rendező normákat a felsőoktatást szabályozó törvényben sem találjuk meg. Kétségtelen, hogy az Nftv. tartalmaz felelősségi rendelkezéseket, ezek azonban alapvetően a felelősség tárgyát határozzák meg, és két kivételtől eltekintve[198] az egyszemélyi vezetők közül is csak

---

Ugyanitt további, a jelen támánkhoz távolabbról kapcsolódó további jogesetek elemzése olvasható. Kapcsolódó jogesetek ismertetésére lásd még: Garben, Sacha: i.m. 99–136., Davies, Gareth: i.m. 229–239. Egyébként a tandíj diszkriminatív mivolta vizsgálatakor csak a rendszerint hallgatói mobilitás keretében tanulmányokat folytatni kívánók eseteiben merült fel, emellett önmagában a tandíj mértékének eltérő mivolta nem veti fel a diszkriminációt, ehhez szélesebb spektrumon kell vizsgálódni. (Davies, Gareth: i.m. 238.)

[196] Garben, Sacha: i.m. 136–137., 226–229.

[197] Winkler, Roland: Der Hochschulzugang in Österreich. Zur Rechtslage nach der UG-Novelle 2005 und dem gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbot, *Österreichische Juristen-Zeitung*, 60. évfolyam, 2005/22, 859–866.

[198] Az Nftv. 14. § (1) bekezdése az egy szak képzéséért felelős oktatási szervezeti egységre utal azzal, hogy annak megnevezését a képzési programnak kell tartalmaznia. E körben a másik a kivétel az Nftv. kancellári jogintézmény bevezetésével összefüggő átmeneti szabálya, amely

a rektorra és a kancellárra korlátozódnak, illetve részben önálló normaként, részben utaló szabállyal a kártérítési felelősséget alapozzák meg. Azonban a felelősség törvényben rögzített, illetve abból áttételesen következő tárgyköréből adódóan a kártérítési felelősség csak egy részét fedi le a teljes vezetői felelősségi halmaznak.

Azt az Nftv. egyértelművé teszi, hogy a felsőoktatási intézményekben történő foglalkoztatásra elsődlegesen az Nftv. rendelkezéseit, mögöttes jogszabályként általában – a fenntartó függvényében – a munka törvénykönyvét[199] vagy az állami felsőoktatási intézmény tekintetében e kódex mellett a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt[200] kell alkalmazni.[201] Részben eltér e szabályozástól a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatás (mint ahogy utóbbi kettő tekintetében mindig is eltért). Esetükben ugyanis a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény az elsődleges, ennek mögöttes szabálya az Nftv., illetve a közalkalmazottakra, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyára, a honvédek jogállására, valamint a közszolgálati tisztviselők jogállására vonatkozó törvények rendelkezései. Ez utóbbi felsőoktatási foglalkoztatotti kör tárgyalásától – annak szűk, valamint atipikus mivolta okán – eltekintünk.

Minthogy az előbb említett magasabb vezetői kártérítési körben az Nftv. nem tesz különbséget állami és nem állami felsőoktatási intézmények között, annak részletes tárgyalásakor mindkét intézményi körre irányadó szabályozásra szükséges kitérni. Ez azért sem mellőzhető, mert bár az Nftv. a maga szintjén azonos kereteket ad, de a felsőoktatási intézményben történő foglalkoztatás jogszabályi háttere a munkajogi normák vonatkozásában nem egyforma. Összességében elmondható, hogy a felsőoktatási intézményekben történő foglalkoztatásnak vannak olyan közös, a saját intézményi szervezetből, tevékenységből adódó, minden más ágazattól eltérő sajátos szabályai, amelyek minden intézményre – a fenntartó személyétől függetlenül – hatályosak, míg bizonyos szabályok a fenntartói mivoltból fakadóan eltérést mutatnak.[202] E körhöz kapcsolódóan szükséges megjegyezni, hogy a munkajogi kártérítési szabályok sem teljeskörűek, esetükben magánjogi

a kancellár kinevezésére tekintettel megbízatását elvesztő gazdasági főigazgató teljes körű személyi felelősségét írta elő az általa a munkaköre, feladat- és hatáskörének gyakorlása, továbbá az általa vezetett szervezeti egység kancellárnak történő átadása során készített jegyzőkönyvben tett nyilatkozatok és az átadott, ismertetett adatok, információk, tények, okiratok, dokumentumok valóságtartalmáért, teljeskörűségéért. [Nftv. 117/A. § (2) bek.]

199 Jelenleg: az Mt.4.

200 A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.).

201 Nftv. 5. § (2) bek., 24. § (4) bek. A mögöttes jogszabályi körről szólva említést érdemel még a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény felsőoktatásban való végrehajtásáról és a felsőoktatási intézményben való foglalkoztatás egyes kérdéseiről szóló 395/2015. (XII. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kjtvhr.).

202 Szüdi János: i.m. 877.

kárfelelősségi normák képeznek háttérszabályt. Ezért e körben a mögöttes jogszabályként a Ptk. is figyelembe veendő.[203]

Az állami egyetemek, főiskolák esetében külön felelősségi kérdést vetnek fel az ezen intézmények költségvetési szervi jogállásából[204] adódóan alkalmazandó szabályok, illetve a nemzeti, valamint állami vagyonnal kapcsolatos jogok és kötelezettségek is. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) a költségvetési szerv vezetőjének felelősségi körébe utalja a közfeladatok jogszabályban, alapító okiratban, belső szabályzatban foglaltaknak megfelelő ellátását, valamint a költségvetési szerv számára jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítését.[205] A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás tekintetében a már említett törvények viszonylag egyszerűbb helyzetet teremtenek azáltal, hogy általában költségvetési szervről beszélnek, nem említve a velük kapcsolatban meghatározott feladatokért konkrétan felelős vezető személyét. A felsőoktatási intézmény a rendelkezésére bocsátott vagyont használhatja, és a vagyonkezelési szerződésében foglaltaknak megfelelően hasznosíthatja, az állami felsőoktatási intézmény vagyongazdálkodására a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás elveit és feltételrendszerét meghatározó jogszabályok az irányadók.[206] Ebből következően – mögöttes szabályként – a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) rendelkezései is meghatározóak lesznek.

Az Nftv. indokolása hangsúlyozza, hogy az kerettörvény jellegű, a legfontosabb szabályozók és felhatalmazások törvényi szintű megfogalmazását tartalmazza, – az előterjesztő véleménye szerint – egyértelmű, átlátható rendszerbe foglalja a felsőoktatási rendszer működésének alapelveit. Az indokolás emellett maga is utal arra, hogy – nyilvánvalóan, de nem kimondottan a keretjellegből adódóan – a törvény számos kérdésben ad a Kormány számára szabályozási felhatalmazást, felsorolva a rendelettel szabályozandó kérdéseket, feladatokat. Önmagában a kerettörvény-végrehajtási rendelet konstrukció nem újdonság és nem is aggályos, azonban minden esetben gondoskodnia kell a jogalkotónak a jogbiztonságot garantáló megfelelő egyensúly megteremtéséről.[207] Az Nftv. kapcsán e körben

[203] Tekintettel arra, hogy a Ptk. rendelkezéseit – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 1. § szerint – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megtett jognyilatkozatokra kell alkalmazni, az esetlegesen még hatályos, a Ptk. hatályba lépését (2014. március 15., lásd Ptk. 8:4. §) megelőzően keletkezett jogviszonyokra a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Régi Ptk.) irányadó.

[204] Nftv. 4. § (3) bek.

[205] Áht. 10. § (1) bek.

[206] Nftv. 86. § (1), (3) bek.

[207] Szövényi Zsolt: Kormányzati ciklusok és felsőoktatás-politikai változások, *MTA Law Working Papers*, 2015/1, 9. (http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_01_Szovenyi.pdf 2016.07.08.)

rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény T) cikke alapján a kormányrendelet jogszabály, amelyet az Alaptörvény 15. § (3) bekezdésének megfelelően a Kormány feladatkörében eljárva, törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot meg, azonban a végrehajtási rendelet törvényhozási tárgyat nem szabályozhat, a törvények végrehajtására vonatkozó rendeletalkotási eljárás ugyanis nem helyettesítheti a törvényalkotást. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy valamely szabályozási tárgykör minden egyes részletszabályát törvényben kellene rögzíteni, azonban az alapelemeket, az alapvető, intézményes kereteket törvényben kell meghatározni. Ha egy rendelet nem a már szabályozott jogintézmény részletszabályait állapítja meg, hanem a jogintézmény lényeges elemeit szabályozza, akkor az tartalmát tekintve nem végrehajtási rendelet.[208] Az e vonatkozásban a határozathoz fűzött különvéleményében *Pokol Béla* arra hivatkozott, hogy „a törvényben elegendő csak a lényegi elemeket szabályozni, és ennek részletezése – épp a rugalmasság és a körülmények változásával szükségszerűen változó gazdasági és társadalmi környezethez igazodás miatt – a rendeleti formában is megfelelő."[209] Ugyan a konkrét ügyben, a hallgatói szerződést bevezető és pontosabb törvényi felhatalmazó rendelkezés nélkül rendelettel súlyos és hosszú távú kötelezettségekkel terhelő jogszabály kapcsán magam nem osztom az alaptörvényi jogot érintő jogalkotási garanciákat „változó gazdasági és társadalmi környezethez igazodás miatt" rugalmasan kezelő álláspontot, de a véleménykülönbség jól mutatja, mennyire körültekintően kell eljárni a jogszabályi hierarchia szintjének megválasztásakor.

Különösen érvényesnek tartom az előző megállapítást az Nftv. tekintetében, amely mindösszesen harminchat felhatalmazó rendelkezést, és ennél jóval szélesebb szabályozási tárgykört ölel fel.[210] A szakirodalom ezt a tendenciát rendkívül negatívan értékeli.[211] Különösen aggályos ez a megoldás akkor, ha azt is figyelembe vesszük, hogy a törvényi rendelkezések nem csupán hézagosak, egymásnak és más jogszabályoknak gyakran ellentmondóak, de az általuk nyújtott keretek is

[208] 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2012, 85–86.

[209] Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2012, 95.

[210] Nftv. 110. § (1)–(3) bek.

[211] Szabó Imre: A társadalomirányítás jogi eszközei, lehetőségei a felsőoktatásban, in: Hrubos Ildikó – Török Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 2.*, Budapest, Felsőoktatási Gazdasági Szakemberek Egyesülete, 2012, 423. A felsőoktatási jogalkotás átfogó kritikai elemzésére lásd: G. Karácsony Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás területén. Követelmények és tanulságok, *Magyar Jog*, 61. évfolyam, 2014/9, 490–499. Kiss László: A jogi szabályozásról – dióhéjban. Okok és következmények, in: Kéki Zoltán – Nadrai Norbert (szerk.): *Jogi beszélgetések. 2013–2015.*, Kaposvár, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2016. 183.

állandó mozgásban vannak.[212] Ez a kettős hatás a jogbiztonságot általában véve is rendkívüli módon meggyengíti, és különösen bizonytalanná teszi a jogalkalmazást és a jogszabálysértésre alapított felelősségmegállapítást. A jelen mű terjedelmi korlátai kizárják e nagyszámú kérdés és az azokat szabályozó kormányrendelet felsorolását. Az azonban látható, hogy számos esetben csaknem öt évvel a törvény elfogadása után sem került sor a végrehajtási jogszabály megalkotására, az általános végrehajtási rendeletre is csaknem négy évet kellett várni.[213] Az is tetten érhető, hogy több szabályozási tárgykörben a jogalkotó folyamatosan hátrál, lemondva a kormányrendeleti szintű szabályozásról, és intézményi hatáskörbe utalva a végrehajtás kérdéseit.[214] Ez a tendencia egyfelől pozitívan értékelendő, mert nagyobb szabadságot ad az intézményeknek, ami az autonómiát az önszabályozás lehetőségének biztosításával erősíti, másfelől azonban abból a szempontból aggályos, hogy a különböző intézményekben jelentősen eltérő szabályok alakíthatók ki. Az eltérések fakadhatnak az intézményi sajátosságokból, az eltérő hagyományokból, és lehetnek pusztán véletlenszerűek (az adott egyetem vagy főiskola kodifikátora által valamilyen okból kiválasztott eszköz alkalmazása révén). Ez utóbbi esetben indokolatlan különbségek lehetnek az egyes felsőoktatási intézmények polgárainak jogai és kötelezettségei között. E nagy fokú szabályozási önállóság, álláspontom szerint – az autonómia egyik zálogaként[215] – helyes, de csak akkor célravezető, ha azok a jogszabályi keretek, amelyek végrehajtását, „kitöltését" szolgálják, illetve az intézményi szabályozásra felhatalmazást adó rendelkezések egyaránt pontosak és határozottak. Ily módon kerülhető ugyanis el, hogy az egyes intézményi szabályzatok között nem csupán a helyi sajátosságok indokolta eltérések, de a téves jogszabály-értelmezésből adódó, egyes esetekben a különböző intézmények alkalmazottait vagy hallgatóit hátrányosan érintő belső normák szülessenek.

[212] Nem csupán arról van szó, hogy szűk huszonöt éven belül három felsőoktatást szabályozó törvény megalkotására került sor (ezen kívül még két novella jellegűt is elfogadott az országgyűlés 1996-ban és 1999-ben), hanem szinte minden évben (néha több alkalommal is, legutóbb 2015-ben) sor került kisebb-nagyobb jelentőségű változtatásokra. Ennek okai visszavezethetők arra, hogy a törvényeket gyakran végiggondolatlanul, sokszor a szakmai érvekkel szemben pusztán politikai akaratból, néha a felgyorsult társadalmi, gazdasági és nemzetközi változásokra való azonnali reagálás érdekében alkották meg. (Szövényi Zsolt: i.m. 9.)

[213] Lásd: a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendeletet.

[214] Az Nftv. 58. § (4) bekezdése eredetileg kormányrendeletre bízta volna a jogorvoslati eljárás rendjének meghatározását, majd az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról 2015. évi CXXXI. törvény 2015. szeptember 1. napjától hatályon kívül helyezte a kormányrendeletre utaló szövegrészt. Az 55. § (5) bekezdés pedig egészen 2016. június 30. napjáig tartalmazta, hogy a fegyelmi eljárás rendjét a Kormány szabályozza, ez a szabályozási jogkör a hatályos törvényben a felsőoktatási intézményekhez került (vissza).

[215] Kocsis Miklós: 2011a, i.m. 70–71.

Röviden áttekintve a végrehajtási rendeleteket, megállapítható, hogy azok az intézményirányítási felelősség kérdésében a legkülönbözőbb mélységben, részletességgel rendelkeznek, illetve jelentős részük nem tartalmaz felelősségi vagy a felelősséget akár közvetve megalapozó szabályt. A másik sajátosságuk, hogy az egyes feladatokat nem az intézményi vezetők valamelyike, hanem általában az intézmény hatáskörébe utalják, ami az állami intézmények esetében bizonyos, nem egyértelműen a rektorhoz vagy a kancellárhoz tartozó tárgykörök kapcsán a felelős személy azonosítását is megnehezíti. Megjegyzendő, hogy amikor adott jogszabály nem intézményről, hanem vezetőről rendelkezik, akkor sem jobb a helyzet, minthogy e rendelkezések alapján sem azonosítható, hogy az adott feladatért felelős személyen az alaptevékenységnek megfelelő működésért felelős rektor, vagy az intézmény működtetéséért felelős kancellár értendő.

III.
AZ EGYETEMVEZETŐI FELELŐSSÉG KOMPONENSEI

Tekintettel arra, hogy a korszerű felsőoktatási jogirodalom nélkülözi az átfogó megközelítést, továbbá a vezetői felelősség témakörét sem érinti, valamint figyelemmel azokra a jogszabályi környezetből adódó körülményekre, amelyeket az előző fejezetben vázoltam, szükséges az egyetemi egyéni és testületi vezetői felelősség komponenseit áttekinteni. Ahhoz hogy a felsőoktatási intézményekben a vezetői felelősség vizsgálható legyen, az alábbi alkotóelemeket kell számba vennünk: mit is értünk magán a felsőoktatási intézményen? Mit jelenet a vezetés, mit a felelősség, és hogyan alakul ki a kettő összekapcsolásából a vezetői felelősség? Végül kit tekinthetünk az egyetemek vezetőinek és melyeket vezető testületeknek? Az e kérdések megválaszolásához szükséges jogszabályi fogalmakat a jogalkotó nem minden esetben vagy nem kellő pontossággal határozta meg, s azoknak a szakirodalomban is különféle meghatározásai ismeretesek. Az alábbiakban ezek szintetizálására is sor kerül. Ez több okból is indokolt: egyrészt – amint azt a következőkben láthatjuk – gyakran rendkívül összetett fogalmakról van szó, amelyek tartalma, az egyes elemek hangsúlyai a fogalom környezetétől is függően eltérőek lehetnek, ezért indokolt rögzíteni, hogy az egyes fogalmakat milyen értelemben használjuk. Másrészt ezáltal válik bemutathatóvá, hogy számos, látszólag könnyen értelmezhető fogalmat hányféle megközelítésben, milyen eltérő hangsúlyokkal alkalmaznak, akár a különböző tudományágak is. Ez azt is eredményezi, hogy a bemutatott fogalomkészlet nem egységes, ami pedig fogalmi bizonytalansághoz, ebből adódóan, illetve az azt nem kezelő hibás, hiányos kodifikáció következményeképpen bizonytalan felelősségi alapokhoz vezet.

III.1. Egyetem vagy felsőoktatási intézmény?

A felsőoktatás kialakulásával kapcsolatosan ismert olyan nézet, amely a modern európai egyetemek előzményeként tekint a Platón által alapított, az ókori Athénban működő Akadémiára, Hippokratész Kószban létesített orvosi, vagy éppen Rodosz

filozófiai iskolájára.[1] Más vélemény szerint azonban ezen intézmények még nem tekinthetőek egyetemnek, mivel szervezetük nem volt, vagy ami kialakult, az nem volt intézmény jellegű, sokkal inkább egy személy köré szerveződtek, s küldetésüket tekintve még csak iskolának sem tekinthetőek. Ugyanakkor az egyetem „[s]em iskola, hanem a művelődésnek egy másféle, egészen sajátos intézménye."[2] A középkor első európai egyetemeit Bolognában és Párizsban hozták létre, ahol teológiát, orvostudományt, jogot és szabad művészeteket lehetett tanulni. A bolognai egyetem előfutárai a XI. századtól működő jogi magániskolák voltak.[3] Ahogy a középkori egyetem – amely lényegében Európa egyik legrégebbi és kialakulása óta folyamatosan fennálló és fejlődő, átalakuló társadalmi alapintézménye[4] – a magyar egyetemalapítások mintájául szolgált,[5] úgy a későbbiek során is láthatjuk az európai intézményfejlődés lenyomatát a magyar egyetemek és főiskolák szervezeti és működési megvalósításán.[6]

Amikor ugyanis hazánk első egyetemalapítási kísérleteire a XIV–XV. században sor került, a szervezet kialakítása és a jogok, kötelezettségek meghatározása a párizsi, bolognai egyetemek példája mentén valósult meg.[7] Ugyan a hazai felsőoktatás történetének túlnyomó részében a meghatározó felsőoktatási intézménytípus az egyetem volt, s maguk a vonatkozó jogszabályok is gyakran ezt a megjelölést preferálták, a korabeli pontos normatív definíció hiányában azt is nehéz meghatározni, hogy mely akkori intézményeket kell a felsőoktatási tevékenységet ellátó szervezetek körébe sorolni. A történettudomány[8] az egyetem mellett alapvetően az akadémia,[9]

[1] Cseh Gergely: A felsőoktatás igazgatása, in: Nyitrai Péter (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Különös rész*, Miskolc, Miskolci Egyetem ÁJK Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, 2014, 243.

[2] Weszely Ödön: Az egyetem eszméje és típusai. Rektori székfoglaló előadás, *Minerva*, VIII. évf.,1929/ 4–7, 1929, 125–171. (http://mek.oszk.hu/01900/01934/html/index.htm, 2016.06.08.)

[3] Cseh Gergely: i.m. 243., Weszely Ödön: i.m.

[4] Wittrock, Bjorn: The modern university: the three transformations, in: Rothblatt, Sheldon – Wittrock, Bjorn (szerk.): *The European and American University since 1800: Historical and Sociological Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, 303.

[5] Weszely Ödön: i.m.

[6] Kocsis Miklós: 2011a, i.m. 52., emellett az egyetemek kialakulásának és fejlődésének átfogó összefoglalására lásd: Kocsis Miklós: 2011a, i.m. 35–52.

[7] Horváth Pál: A korai reneszánsz studium generaleja, *Iustum Aequum Salutare*, 2. évfolyam, 2006/1–2, 40. Ugyanitt idézi az alábbi művet: Kardos Tibor: *A magyarországi humanizmus kora*, Budapest, 1955, 57–59.

[8] Kardos József: i.m., Szögi László (szerk.): *Hat évszázad magyar egyetemei és főiskolái*, Budapest, Művelődési és Közoktatási Minisztérium, 1994, 10–69.

[9] Pl. az Academia Istropolitana (1467 Pozsony), (Kardos József: i.m. 14., Szögi László: 1994, i.m. 14–15.), valamint a jezsuita akadémiák (Kardos József: i.m. 17–18.), majd évszázadokkal később a Magyar Királyi Gazdasági Akadémia, illetve a Zeneakadémia (Kardos József: i.m. 106.).

a jogakadémia,[10] a kollégium[11] és majd később – a maihoz hasonlóan – a főiskola megnevezésű intézményeket[12] is a felsőoktatás részeként tárgyalja. Ennek ellenére, és feltehetően az egyetem megjelölés előbbiekben említett preferált mivolta okán mind a mai napig gyakori, hogy a szakmai közbeszéd valamennyi felsőoktatási intézményt egyetem jelzővel illet. Azonban ha a felsőoktatás egészéről beszélünk, szabatosabb a „felsőoktatási intézmények" kitétel használata, ahogy ezt számos szakirodalmi munka szerzője kifejtette,[13] és ahogy az Európai Unió tárgybeli dokumentumaiban[14] is szerepel.

A hatályos szabályozás – ha nem is a teljesség és a definiálás igényével – támpontot ad arra nézve, hogy jogi értelemben miként is határozhatjuk meg a felsőoktatási intézmény fogalmát. A törvényi rendelkezésből az állapítható meg, hogy a felsőoktatási intézmény az oktatás, a tudományos kutatás és a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatására létesített szervezet, amelynek létrehozására és – bár erre már a jogszabályi definíció nem tér külön ki, de a törvényből értelemszerűen következik – működésére az Nftv. rendelkezéseit kell irányadónak tekinteni.[15]

Ennek alapján mindenekelőtt az intézmények típusait kell meghatároznunk. A hatályos törvény e tekintetben egyértelmű: egyetem, alkalmazott tudományok egyeteme és főiskola között tesz különbséget aszerint, hogy az adott intézmény hány alapképzési, mesterképzési szakon jogosult képzésre, jogosult-e doktori képzésre és doktori fokozat odaítélésére, mekkora arányban rendelkeznek tudományos fokozattal a munkaviszony, illetve közalkalmazotti jogviszony keretében foglalkoztatott oktatói, kutatói, képzéseit képes-e idegen nyelven folytatni az általa indított szakok egy részén, valamint működtet-e tudományos diákkört. Itt jegyzendő meg, hogy az Nftv. azt rögzíti, hogy felsőoktatási intézmény egyetem vagy főiskola lehet, ebből

[10] Molnár László – Zsidi Vilmos (szerk.): *Magyarországi világi felsőoktatási intézmények a kezdetektől 1945/48-ig*, Budapest, Magyar Felsőoktatási Levéltári Szövetség, 2006, 32., 33., 40., 44., 50., 57–59., 65., 66., 72., 77.

[11] Pápai (1531), Sárospataki (1531), Debreceni Református Kollégium (1538), Bethlenianum (Gyulafehérvár 1622), Collegium Pazmeneum (Bécs 1624). (Kardos József: i.m. 17–19., 22–23., Szögi László: 1994, i.m. 19–23., 26–28.)

[12] Kardos József: i.m. 101., 103., 105–106., 118., 122–126., 135.

[13] Kocsis Miklós: 2011a, i.m. 23., Hrubos Ildikó: *A felsőoktatás dilemmái a tömegessé válás korszakában*, Budapest, Oktatáskutató Intézet, 1999, 9., Hrubos Ildikó: A XXI. század egyeteme. *Educatio*, 2006/4, 666.

[14] Pl. a felsőoktatási képesítéseknek az európai régióban történő elismeréséről szóló, 1997. április 11-én, Lisszabonban aláírt egyezmény.

[15] Nftv. 2. § (1) bek.

következően az alkalmazott tudományok egyeteme nem egy harmadik típus, hanem az egyetem altípusa.[16]

Ha tehát általánosságban a hazai felsőoktatás intézményrendszeréről beszélünk az „egyetem/főiskola" vagy „felsőoktatási intézmény" fogalmak használata tűnik adekvátnak. Az időközben bekövetkezett strukturális változások eredményeképpen az állam által fenntartott intézmények köre egy híján egységesült. A bajai Eötvös József Főiskolát leszámítva (amelynek jövője, tekintve, hogy a víztudománnyal foglalkozó kara a Nemzeti Közszolgálati Egyetemhez került kétséges tűnik), valamennyi állami fenntartású intézmény egyetem (az említettet leszámítva az összes korábbi főiskola alkalmazott tudományok egyeteme lett). Ebből adódóan, ha állami intézményekről beszélünk, megalapozott az „állami egyetemek" kitétel összefoglaló használata, azzal, hogy a bajai intézményt is e körbe értjük. Részben ez a magyarázata a könyv címválasztásának.

A másik, a rá irányadó szabályozás különbözősége miatt is lényeges csoportosítás az állami és nem állami, ez utóbbin belül pedig a magán és az egyházi intézmények elhatárolása. Ezt az elhatárolást azonban a törvényi szabályozás nem teljeskörűen teszi meg, a pontos definíció megadásakor csak az utóbbi két kört azonosítja,[17] tehát a számosságát és súlyát tekintve jelentősebb csoport, az állami felsőoktatási intézmények ekként való azonosítása csak a contrario történhet meg. Ugyan az alapítók között a törvény az állam mellett az országos nemzetiségi önkormányzatot is említi, valamint azt is kimondja, hogy ebben az esetben ezen intézmények költségvetési szervként működnek, de végső soron nem rögzíti, hogy ezek az ún. állami felsőoktatási intézmények. Kérdés tehát, illethetjük-e egyrészt önkényesen e kört ezen jelzővel, másrészt mennyiben lennének idesorolhatók a nem az állam, hanem az országos nemzetiségi önkormányzat

[16] Egyetem az a felsőoktatási intézmény lehet, amelyik legalább nyolc alapképzési és hat mesterképzési szakon jogosult képzésre, valamint doktori képzésre és doktori fokozat odaítélésére, munkaviszony, illetve közalkalmazotti jogviszony keretében foglalkoztatott oktatóinak, kutatóinak legalább hatvan százaléka tudományos fokozattal rendelkezik, képzéseit képes idegen nyelven folytatni az általa indított szakok egy részén, valamint tudományos diákkört működtet. Alkalmazott tudományok egyetemeként működhet a felsőoktatási intézmény, ha legalább négy alapképzési szakon és két mesterképzési szakon jogosult képzésre, ha a működési engedélye az Nftv. 108. § 1a. pontjában meghatározott képzési területre, szakra kiterjed, legalább két szakon duális képzést folytat, munkaviszony, illetve közalkalmazotti jogviszony keretében foglalkoztatott oktatóinak, kutatóinak legalább negyvenöt százaléka tudományos fokozattal rendelkezik, képzéseit képes idegen nyelven folytatni az általa indított szakok egy részén, valamint tudományos diákkört működtet. Főiskola az a felsőoktatási intézmény, amelyik munkaviszony, illetve közalkalmazotti jogviszony keretében foglalkoztatott oktatóinak, kutatóinak legalább harmada tudományos fokozattal rendelkezik, valamint tudományos diákkört működtethet. [Nftv. 9. § (3)–(4) bek.]

[17] Nftv. 4.§ (1a) bek.

által alapított intézmények (jelen esetben a kérdés felvetése inkább elméleti jellegű, mivel ilyen egyetemek, főiskolák jelenleg nem működnek). Ahogy arra G. *Karácsony Gergely* rámutat, „[f]ogalmi zavart okoz azonban a jogalkotó ebben az esetben azáltal, hogy ezt követően a törvény további szövegében folyamatosan az állami felsőoktatási intézmény kifejezést használja. Logikai értelmezéssel eljuthatnánk arra a következtetésre, hogy az állam által alapított felsőoktatási intézményeket állami felsőoktatási intézményeknek tekintjük, azonban ebben az esetben egyik fogalmi kategóriába sem sorolhatjuk be az országos nemzetiségi önkormányzat által alapított felsőoktatási intézményeket, mivel azokat nem az állam alapítja, illetve azokat a jogalkotó explicit módon kizárta az egyházi és a magán felsőoktatási intézmények köréből is."[18] További értelmezési nehézséget okoz, hogy ezek után a fenntartói jogokat az állam vagy az országos nemzetiségi önkormányzat gyakorolja-e. G. *Karácsony* szerint a helyes értelmezés, ha azokat az intézményeket tekintjük államinak, amelyek fenntartója is az állam, függetlenül attól, hogy az Nftv. az intézményeket felsoroló 1. melléklete két kört különít el: állami és nem állami felsőoktatási intézményeket.[19]

A közjogtudomány a felsőoktatási intézmény mint szervezeti forma valamennyi jellemzőjét alapul véve megkísérelte a közjogi szervezetrendszerben való elhelyezésüket. Amint azt az alábbiakban láthatjuk, egységes definíció nem alakult ki, a különböző szerzők az egyes típusjegyek eltérő hangsúlyozásával részben eltérő meghatározást adtak. Miután ezeket a fogalomkonstrukciókat ismertetem, magam is javaslatot teszek egy lehetséges definícióra.

A szakirodalomban ismert egyik nézet szerint a felsőoktatási intézmények olyan sajátos jogállású szervezetek, amelyek a köztestület és a közintézet egyes jegyeit egyaránt magukon viselik, azok között egyfajta átmenetet képeznek, hiszen egyszerre kutatási és oktatási tevékenységet és ennek keretében az Alaptörvény XI. cikke szerinti művelődéshez való jogot is biztosító tevékenységet végeznek.[20] A felsőoktatási intézmények a közigazgatás-tudományban általánosságban elfogadott nézet szerint a közigazgatási szervezetrendszer[21] részeként – az előbbiekben írtakra is tekintettel köztestületi jegyeket is magukon viselő – közjogi

[18] G. Karácsony Gergely: A fenntartói jogok alakulása a felsőoktatásban, kitekintéssel a kancellári rendszer által hozott változásokra. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2014/2, 35–36.

[19] G. Karácsony Gergely: uo. Megjegyzendő, hogy az Nftv. 1. melléklete a nem állami intézményeken belül sem különíti el a magán és egyházi fenntartású intézményeket, azok e mivolta a fenntartó személyéből következik, amely analógia azonban az országos nemzetiségi önkormányzat esetében a fent részletezettek miatt nem vezet eredményre.

[20] Árva Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 151.

[21] A fogalomra lásd: Józsa Zoltán: *Közigazgatás, mint szervezet.* (www.u-szeged.hu/jozsa-zoltan-kozigazgatas 2016.06.08.) 2.

jogi személyiségű közintézetek.[22] A gondolat maga nem új keletű. *Magyary Zoltán* korszakos művében a magyar közigazgatási szervezet egységeit három nagy részbe sorolta, amelyek közül az egyik a jóléti egységeket képező közintézetek és köztestületek csoportja volt. Ebbe osztotta be a jogi személyiséggel rendelkező önálló közintézeteket – köztük a kir. m. budapesti Pázmány Péter Tudományegyetemet is –, egyúttal hangsúlyozva, hogy „kétségtelenül a közigazgatás szervezetéhez tartoznak."[23] Ezzel összhangban a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium alá tartozó szakigazgatási szervek között tüntette fel az egyetemeket, főiskolákat és különállóként a pesti egyetemet.[24] Érdekesség, hogy véleménye szerint a köztestületeket leginkább az különíti el a közintézetektől, hogy esetükben megjelenik a képesség a szervezkedésre és a kollektív érdekek érvényesítésére,[25] és ezért mint „universitas personarum"-ot, a kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetemet a köztestületek közé (is) sorolandónak tartotta. Nézetem szerint fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy az a körülmény, hogy a felsőoktatási intézmények a közigazgatási szervezet részeként működnek, nem eredményezi közigazgatási szervi mivoltukat (ahogy ezt az elhatárolást maga *Magyary* is megtette említett művében). A közigazgatás-tudomány szerint a közigazgatási szerv a közigazgatási szervezet legkisebb még önálló eleme, jellemzője, hogy célja – rendeltetésével összhangban – az állam végrehajtó-rendelkező tevékenységének megvalósítása, illetve hogy működésének alapja az állami tulajdon alapján végzett állami igazgatás, amely ekként – az állami szervek rendszerén belül – mint államszerveket elhatárolja az állami tulajdonon alapuló egyéb szervektől, így például az állami intézetektől.[26] Az elhatárolás lényeges további ismérve az államszerv sajátos tevékenysége, amely a saját szervezetén kívülálló személyekre is kiterjedő kötelező aktusok kibocsátásában nyilvánul meg, és végső soron elvezet az államszervek specifikus csoportját alkotó közigazgatási szervekhez, ezekhez a kifejezetten és

[22] Fazekas Marianna: A közigazgatási szerv fogalma, jogképessége, in: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 88. (2015a), Barta Attila: A közigazgatás intézményrendszere, in: Árva Zsuzsanna: – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012, 118., Berényi Sándor – Nagy Marianna: Oktatásügyi igazgatás, in: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*, Budapest, Osiris Kiadó, 2011, 303.

[23] Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 199., 218.

[24] Magyary Zoltán: 1942, i.m. 364.

[25] Magyary Zoltán: 1942, i.m. 216.

[26] Kalas Tibor: A közigazgatási szerv, in: Torma András (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I.*, Miskolc, Miskolci Egyetem ÁJK Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012, 105–106. (2012a), Barta Attila: i.m. 121.

az egész társadalom viszonylatában végrehajtó-rendelkező tevékenység ellátására létrehozott közhatalommal bíró szervekhez.[27]

Az előzőekben ismertetettektől eltérően az állami intézetek vagy közintézetek, és így a felsőoktatási intézmények ismérve, hogy azok rendeltetése a társadalom számára az állam által előírt feladatok ellátása,[28] önállóságuk operatív szinten is megvan, és a közigazgatási szervek felügyeletet gyakorolnak felettük. Az, hogy a felsőoktatás feladatai ebben a szervezeti formában valósulnak meg, részben az évszázados hagyományokból fakad,[29] az ezen intézmények státuszának kialakítása és a rájuk bízott, a szigorú értelemben vett oktatási és tudományos tevékenységet meghaladó tevékenységek körének megrajzolása pedig az állam döntésén alapul. Ez utóbbiban megjelenik az az értékválasztási szempont, amit *Tamás András* úgy határoz meg, mint annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy „valamely közfeladatot a várható legeredményesebben miképpen lehet megoldani."[30] *Kalas Tibor* véleménye szerint a közintézetek jellegüket tekintve ugyan szintén államiak, „de nem vonhatók azonos fogalmi körbe azokkal az államszervekkel, amelyek az állam nevében lépnek fel, az állami mechanizmusba tartoznak, és közhatalommal rendelkeznek. Ezeknek a tételeknek alapján az állami munkaszervezeteket egyben elhatároltuk a közigazgatási szervektől is."[31] Ezzel szembeállítva *Tamás András* indirekt közigazgatás fogalmával kapcsolatos gondolatait (a feladat kijelölése állami, megvalósítása nem – feltétlenül – állami) azt látjuk, hogy ez esetben bár a közfeladat megoldása – már csak jellegéből adódóan is – állami feladat lenne, a racionalitás alapján azt egy nem állami szerv eredményesebben valósítja meg.[32] A felsőoktatás esetében ennek egyfajta keveredését tapasztaljuk, hiszen a közfeladatot képező oktatási tevékenységet részben az állam jelöli ki, de legalábbis megrendelőként lép fel (lásd: államilag támogatott képzések körét), a feladat ellátásába azonban nem csupán az állami, hanem a nem állami (magán, egyházi) intézményeket is bevonja.[33] Láthatjuk, hogy a nem állami intézmények esetében a munkajogi felelősség mennyiben tér el az állami intézmények vezetői vonatkozásában előírt szabályoktól, azonban álláspontom szerint ez a különbség nem tudatos jogalkotói törekvés eredménye.[34]

[27] Kalas Tibor: 2012a, i.m. 106.

[28] Kalas Tibor: 2012a, i.m. 107.

[29] Lásd ehhez: Kovárik Erzsébet: A közintézet mint közjogi kategória fejlődése a magyar közigazgatásban, in: Horváth M. Tamás – Wiener György (szerk.): *Válogatott tanulmányok*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 1992, 23.

[30] Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 2010, 345–346.

[31] Kalas Tibor: 2012a, i.m. 107.

[32] Tamás András: i.m. 346. o., Barta Attila: i.m. 96., 118.

[33] Lásd ehhez: Kovárik Erzsébet: i.m. 23–25.

[34] Részletesen lásd a IV.1. fejezetben.

Ahogy arra már utaltam, van olyan nézet is, amely a köztestületi jelleget is kimutathatónak tartja a felsőoktatási intézményeknél,[35] minthogy a köztestület fogalmi meghatározásánál alapvető szempont, hogy önkormányzattal és nyilvántartott – de soha nem szabad elhatározáson, hanem jogalkotói szándékon alapuló – tagsággal rendelkezzen, létrehozását törvény rendelje el, és – az önigazgatásból fakadóan – általában saját tagjai felé közhatalmi jogosítványokat gyakoroljon, igazgatási tevékenységet lásson el, és önálló hatáskörben járjon el.[36] Kétségtelen, hogy szemben a közintézetek sorába tartozó köznevelési, muzeális, közművelődési, egészségügyi, szociális intézményekkel, a felsőoktatási intézményekben jelen van az autonómia, az önigazgatás, és az intézmények ha nem is tagjaik,[37] de a velük jogviszonyban állókkal szemben egyfajta igazgatási jogkört ellátnak.[38] E ponton szükséges utalnunk az alkotmánybírósági gyakorlatra[39] is – amely e vonatkozásban továbbra is érvényesnek tekinthető –, mert abból világlik ki, hogy a tudományos élet szabadságához fűződő jogok a felsőoktatásban részt vevőkre (oktatókra, kutatókra, hallgatókra) terjednek ki, e személyek testesítik meg az autonómiát, amely révén annak hordozója maga az intézmény, s amely megalapozza azt az önkormányzati jelleget is, amely a saját működtetésének szervezeti és szabályozási kialakítását jelenti.[40] Ezekben látszólag tetten érhetők a köztestületi jegyek is.

Az előzőekben ismertetett sajátos vonások alapján a jogirodalom egybehangzóan aláhúzza, hogy az állami intézet, avagy közintézet nem közigazgatási szerv, mert ugyan kialakítja saját belső szervezetét és igazgatását, azonban az egy egységet alkot vele, és közhatalommal nem rendelkezik.[41]

[35] Árva Zsuzsanna: 2013, i.m. 151. A köztestület és közintézet elhatárolására különös tekintettel a felsőoktatási intézmények vonatkozásában lásd: Fazekas Marianna: *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2008, 156–159.

[36] Fazekas Marianna: 2015a, i.m. 89., Barta Attila: i.m. 120 –121.

[37] Fazekas Marianna: Karok és rendek, in: Patyi András – Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 138.

[38] Berényi Sándor – Nagy Marianna: i.m. 303., Fazekas Marianna: 2015a, i.m. 88., Barta Attila: i.m. 118.

[39] 861/B/1996. AB határozat, ABH 1998, 650, 654; 41/2005. (X.27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 474–475.

[40] Nagy Marianna: Felsőoktatási igazgatás, in: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet, Humán közszolgáltatások igazgatása*, Budapest, CompLex, 2013, 128–129.

[41] Berényi Sándor – Nagy Marianna: i.m. 303., Fazekas Marianna: 2015a, i.m. 88., Kalas Tibor: 2012a, i.m. 107., Barta Attila: i.m. 97., 121.

Mindebből következik, hogy a felsőoktatási szerv hatóságnak sem tekinthető, noha bizonyos esetekben a keretei között működő testület[42] vagy személy[43] döntése a közigazgatási perek szabályai szerint, tehát a közigazgatási hatósági határozatokkal egyező módon bírósági felülvizsgálat tárgya lehet, illetve kivételes esetben maga ténylegesen hatósági jogkört gyakorol. Ez utóbbi elem a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló 2001. évi C. törvényből (a továbbiakban: Elismtv.) következik, amely bizonyos esetekben a külföldi oklevelek által tanúsított tudományos fokozat, valamely külföldi képzés sikeres elvégzését tanúsító okirat, a hazai felsőoktatási intézményben megszerezhető alap- vagy mesterfokozat végzettségi szintjével egyenértékű végzettségi szintet, szakirányú továbbképzést, felsőoktatási szakképzést tanúsító oklevél elismerési eljárásának lefolytatására jogosult hatóságként a felsőoktatási intézményeket jelöli ki.[44] Ez azonban csak abba a közigazgatási szervezési elvbe illeszkedik, amely szerint egyes jogszabályok különböző (pl. racionalitási, hatékonysági stb.) okból, közigazgatási jogkörrel, azaz végrehajtó rendelkező tevékenység gyakorlásának jogával ruházhatnak fel nem közigazgatási szerveket is.[45]

A felsőoktatási intézmény közigazgatási szervezeten belüli, a közigazgatási (hatósági) szervektől való elhatárolása az Nftv. hatályba lépésekor nem csupán az abban rögzített meghatározáson, hanem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) tárgyi és személyi hatályra vonatkozó rendelkezésein is alapult.[46] A Ket. időközben hatályát vesztette, a helyébe az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. Törvény (a továbbiakban: Ákr.) lépett. A következőkben láthatóvá válik, hogy a két törvény alapján miként lehetséges megállapítani a felsőoktatási intézmények közjogi státuszát. A korábban és jelenleg hatályos szabályozás átte-

[42] Lásd azt az esetet, amikor a felsőoktatási intézmény erre hatáskörrel rendelkező testülete hallgatói jogorvoslati kérelmet elbíráló határozatot hoz, amelynek döntése közigazgatási perben felülvizsgálható [Nftv. 58. § (1)–(2) bek.].

[43] Amennyiben a hallgatói jogorvoslati kérelem elbírálását az intézményi szabályzat nem testületi hatáskörbe adja [Nftv. 58. § (4) bek.].

[44] Elismtv. 1. § (1) bek., 3. § (1) bek., 4. § (1)–(4a), (6)–(8) bek., 14/A. §.

[45] Kalas Tibor: 2012a, i.m. 107.

[46] Ehhez kapcsolódóan írja azt *Patyi András*, hogy el kell különíteni egymástól közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCIX. törvény szerinti közigazgatási szerveket – amely körbe a közjogi jogi személyek egyértelműen nem tartoznak bele – a Ket. hatálya alá tartozó, tehát a hatósági ügy szervi jogalanyaitól, amelyek nem közigazgatási szervek, de hatósági jogkört gyakorolnak, azonban őket is csak az adott hatósági ügy és csak annak szempontjából emeli őket a hatóságok körébe, miközben ez sem változtat nem közigazgatási szervi mivoltukon. [Patyi András: A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok, in: Patyi András – Varga Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012, 2013, 273.]

kintése azért is indokolt, mert az Ákr. elődjénél jóval szűkszavúbb, joggyakorlat (pláne bírósági) szinte még nem alakult ki ezen a téren, ezért az éppen megjelenő jogirodalmi magyarázatoknak és a korábbi szabályozással való összevetésnek, illetve analógiának fokozottabb szerep jut.

A Ket. 12. § (2) bekezdése ugyanis taxatív módon határozta meg a közigazgatási hatósági ügyeket, a 12. § (3) bekezdés a)–e) pontja szerinti személyi körből, az a)–d) pontban foglaltak alkalmazása a felsőoktatási intézmények esetében fel sem merül. „Egy szerv, szervezet vagy személy tehát azzal válik közigazgatási hatósággá, hogy a hatósági döntés jellemzőit magán viselő közhatalmi jogkört gyakorol, közfeladatot, közigazgatási feladatot ellátva."[47] A felsőoktatási intézmények esetében ez nem áll fenn. Sem az Nftv., sem a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) nem rendelkezik arról, hogy akár maga a felsőoktatási intézmény, akár az annak nevében eljárva határozatot hozó személy vagy testület törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított személy lenne. Ezzel szemben még a bírósági felülvizsgálat tárgyát képező másodfokú határozat kapcsán is arról rendelkezett az Nftv., hogy a jogorvoslati eljárás során a tényállás tisztázására, a határidők számítására, az igazolásra, a határozat alakjára, tartalmára és közlésére, a döntés kérelemre vagy hivatalból történő kijavítására, kicserélésére, kiegészítésére, módosítására vagy visszavonására a Ket. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.[48] Az Ákr. hatályba lépését követően ez részben csak a szóhasználatbeli változáshoz igazodóan módosult (határozat helyett döntés került a szövegbe), illetve a határidők számítására és a közlésre már nem az Ákr. rendelkezései irányadóak.

Maga az Ákr. mind a hatóság, mind a hatósági ügy kapcsán más megközelítést alkalmaz: egyrészt a hatósági ügyet úgy határozza meg mint amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti, s amelynek során az Ákr. rendelkezéseit alkalmazza (Ákr. 7. §). Az Ákr. is tartalmaz negatív

[47] Barabás Gergely et al. (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, Budapest, Complex, 2013, 71.

[48] Az eredeti törvényi rendelkezés nem tartalmazta a „jogorvoslati kérelem elbírálása során" kitételt, amely alkalmas volt a rendelkezés félreértelmezésére és ezzel a Ket. hatályának az elsőfokú eljárásokra is kiterjesztésére. Az ezzel összefüggő kodifikációs problémáról, a helyes értelmezésről és a megoldási javaslatról lásd: Rónay Zoltán: Egyes, hallgatókat érintő vezetői döntések eljárási keretei, avagy a közigazgatási eljárási törvényi szabályok felsőoktatási intézményekben történő alkalmazhatóságáról, *Kodifikáció és közigazgatás*, 2016/1, 24–34. (2016a) Időközben a jogalkotó is felismerte a hibát, az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi LXXX. törvény 72. § g) pontjában megfelelően kiegészített az Nftv. 57. § (6) bekezdését.

taxációt, rögzítve, hogy hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra, az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra, a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra, a versenyfelügyeleti eljárásra, és a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatköreivel összefüggő hatósági eljárásokra. Ez utóbbi rendelkezés önmagában ugyan nem igazít el a tekintetben, hogy a felsőoktatási intézmények eljárásai hatósági ügynek minősülnek-e, hiszen a kizáró felsorolás azokat nem említi, azonban a hatósági ügy definíciója alapján megerősítést nyerünk. A jogirodalom is ezt támasztja alá, kifejtve, hogy „[a]z Ákr. (…) tételesen meghatározza azokat az eljárásokat, amelyekre a hatálya nem terjed ki, így e törvények önálló, teljeskörű eljárási szabályozást állapíthatnak meg. (…) A kivett eljárások között azonban csak olyan eljárások meghatározása indokolható, amelyek per definitionem hatósági eljárások lennének, azonban valamely indok alapján nem célszerű, életszerű vagy kivitelezhető az Ákr. szabályainak alkalmazása."[49] Ha ehhez hozzávesszük a hatóság fogalmának meghatározását is, miszerint az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (vagy akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki (Ákr. 9. §), arra a következtetésre jutunk, hogy az Ákr. egyes rendelkezéseinek alkalmazni rendelése a hallgatók jogorvoslati ügyeiben csak kiváltja az Nftv. tételes szabályozását és megkönnyíti a közigazgatási perben történő felülvizsgálatot. Az Ákr. szabályozása ugyanis lehetővé teszi, olyan eljárásban is előírja a jogalkotó annak alkalmazását, amelyre a tárgyi hatály nem terjed ki.[50]

Azaz az Ákr. rendelkezései (7-9. §) alapján, és az azt elemző jogirodalmi álláspontokra[51] támaszkodva bizton kijelenthető, hogy a jogorvoslat elbírálása során eljáró szerv (személy) nem hatóság, a hallgatói ügy még a jogorvoslat elbírálása során sem hatósági ügy, így a hatósági, hatósági ügyi minőségből fakadó követelmények sem a jogorvoslati kérelem elbírálójával, sem eljárásával szemben nem támaszthatók, mindössze az Nftv. által kijelölt körben egyes alaki vagy anyagi szabályok érvényesülése kérhető számon. Következésképpen még a másodfokú határozat sem közigazgatási hatósági határozat, hanem – akárcsak az elsőfokú – speciális, felsőoktatási jogviszonnyal összefüggő, a felsőoktatási intézmény arra

49 Hajas Barnabás: *Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr, Új Magyar Közigazgatás,* 9. évfolyam, 2016/4, 19.

50 Hajas Barnabás: i.m.

51 Átfogóan lásd: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017, 196–205.

hatáskörrel rendelkező vezetője, szervezete (testülete) által meghozott döntés, amelyre és az azt megelőző eljárásra a Ket. egyes rendelkezéseit kellett és az Ákr. egyes rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Ezzel mintegy szubszidiárius jogszabályként határozva meg a Ket.-et, illetve az Ákr.-t amennyiben az Nftv. maga vagy felhatalmazása alapján az intézményi szabályozás nem tartalmaz sajátos eljárási szabályokat. Így ezen utaló szabályból sem vonható le olyan következtetés, hogy a felsőoktatási intézmény közigazgatási szerv lenne. Az Elismtv. hivatkozott rendelkezésén alapuló hatósági eljárás pedig nem a mindenkori közigazgatási eljárási törvények (Ket., Ákr.) alkalmazásán alapul(t), hanem a törvény (Elismtv.) kifejezett rendelkezésén, amely szerint a felsőoktatási intézmény mint hatóság jár el. A Ket., illetve az Ákr. alkalmazása ezen önálló hatósági kijelölésből fakad, és ehhez kapcsolódóan rendelkezik a törvény úgy, hogy az elismerési és honosítási eljárás során a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.[52]

Összességében tehát a *felsőoktatási intézmények*

1. a többi közintézettől eltérően azokhoz képest még a jelenlegi keretek között is széleskörű autonómiával rendelkező közjogi jogi személyiséggel bíró,
2. az Nftv.-ben biztosított célból, alapjogok érvényesítését segítő szervezetek,
3. amelyek egyaránt állhatnak állami és nem állami fenntartásban,
   3.1. s amely két csoportban azonos, hogy állami kijelölésre, megrendelésre közfeladatot látnak el (állami feladat teljesítését veszik át),
   3.2. miközben e két csoport között lényegi különbség is megjelenik az előbbiek (állami fenntartásúak) autonómiájának Alaptörvényből fakadó jelentős közvetlen és közvetett korlátozása által.[53]

Ugyanakkor magam nem tartom indokoltnak a köztestületi jelleg hangsúlyozását, mert esetükben ugyan az önkormányzatiság és a törvény keretében történő létrehozás mint ismérv ugyan igaz, de létesítésük eredendő szándéka nem minden esetben a törvényalkotó akarata, az csupán elismeri azt (lásd a nem állami intézmények esetét), tagsága nem kötelező, hiszen szabad intézményválasztás van, a vele jogviszonyban álló hallgatók esetében pedig a hallgatói jogviszonyból következő hatáskörgyakorlás nem minősül közhatalom gyakorlásának.

[52] Elismtv. 1. § (5) bek.

[53] Lásd: Nagy Marianna: 2014, i.m. 377–378.

III.2. Vezetők az egyetemeken

III.2.1. A vezetés és a vezető fogalma általában

A vezető fogalmának meghatározásához elengedhetetlen a vezetés definíciójából kiindulni, azonban már ez sem egyszerű feladat. A magyarázatok az interdiszciplináris megközelítésből adódóan szerteágazóak, ugyanakkor mégis kevés muníciót szolgáltatnak, s a fogalmat a közigazgatás-tudomány is csak meglehetősen szűkszavúan és korántsem teljeskörűen tisztázza.[54] Természetesen a legegyszerűbb, ha az általános, a magyar nyelv köznapi használat szerinti értelmezésből indulunk ki.[55] Ekkor a vezetés – legalábbis jelen témánk szempontjából – azt a tevékenységet írja le, amelynek során valakit vagy valamit vezetnek, a vezető felelős intézkedésével, felügyeletével irányítanak.[56] Ez nem sokkal visz közelebb minket a probléma megoldásához, ugyanakkor megfelelő kiindulópont lehet. Végső soron *Tamás András* is ezt a megközelítést veszi alapul, amikor az irányítás legelemibb szintjeként két ember – egyező szándékon alapuló, összehangolt cselekvés érdekében megvalósuló – kooperációját határozza meg, azaz összefogást pl. egy egyedül megmozdíthatatlan kő áthelyezéséhez.[57] Ehhez kapcsolódik a vezetéstudományban általánosan elfogadott tétel, miszerint bármilyen definíciót is választunk a fogalom meghatározásához, valamennyinek sarokköve, hogy a vezetés emberek közötti társas viszony.[58] A vezetés és az irányítás gyökerei azonosak, de egy lényeges ponton jelentősen eltérnek egymástól: ez pedig a vezetésre, irányításra irányuló cselekvés szervezeti kerete, azaz az a körülmény, hogy e tevékenység egy szervezeten belül vagy szervezetek között valósul-e meg.[59]

Éppen ezért a vezetés fogalmának meghatározásához szükséges az irányítás jelentését is tisztázni, amely – amint azt az alábbiakban látni fogjuk – a vezetés- és (köz)igazgatás-tudományok számára nem kevés nehézséggel jár(t). Ennek magyarázata abban rejlik, hogy maga a fogalom eredetileg nem volt jogilag

[54] *Fábián Adrián* szerint a vezetésnek nincs teljesen egységes meghatározása a közigazgatás-tudományban. Fábián Adrián: Az irányítás tartalma. *Közjogi Szemle*, 2. évfolyam, 2009/3, 42. *Bernd Kleimann* a tárgyban az egymáshoz kapcsolódó fogalmak meghatározását egyenesen sziszifuszi feladatként írja le. Kleimann, Bernd: *Universitätsorganisation und präsidiale Leitung: Führungspraktiken in einer multiplen Hybridorganisation*, Kassel, Habilitationsschrift, Universität Kassel, Springer-Verlag, 2015, 329.

[55] Ugyanezen a véleményen van – egyebek mellett a vezetés fogalmának tisztázása kapcsán – Bosánszky Lajos is: Bosánszky Lajos: Az igazgatás, irányítás, vezetés, felügyelet, ellenőrzés, vizsgálat fogalmakról, *Állam és Igazgatás*, 36. évfolyam, 1986/6, 504.

[56] Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006, 1457–1458. o.

[57] Tamás András: i.m. 282.

[58] Horváth Imre: *Vezetési módszertan*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2006, 19.

[59] Bosánszky Lajos: i.m. 504., 506., 514–515.

szabályozott, csupán az előbbi példában szereplő együttműködést nagyságrendileg meghaladó, tehát már a szervezetek közötti együttműködés és közös cselekvés folyamatát leíró, a közreműködő szervezetek közötti függőségi kapcsolatot jelentő tartalommal bírt.[60] Mint ilyen, az igazgatástudomány és a szervezetszociológia tárta fel jellemzőit, és onnan került át a közigazgatás-tudományba. Éppen ezen átemelés során fogalmazódtak meg azonban azok a vezetést az irányítástól elhatároló típusjegyek, amelyek segítségével a vezetés lényege mégiscsak megvilágítható.

A vezetéstudomány maga is rendkívül egyszerű definíciót ad, amikor akként fogalmazza meg a vezetés lényegét, hogy az dolgok eredményes megvalósíttatása mások által, másokkal, amely folyamat a célkitűzés, a stratégiaalkotás, a szervezés, a személyes vezetés, és a kontroll elemekkel értelmezhető, és magában foglalja a szervezettervezést, a folyamatok és a munka megszervezését.[61] *Magyary Zoltán* a technikai-ipari fejlődéssel magyarázza, hogy a szervezeti egységek az általa annak kísérőjelenségeként azonosított folyamatos növekedése eredményeképp a szervezés egyre fontosabbá vált. A szervezés pedig „mint többek munkájának összefogása és összhangba hozása, per definitionem főnöki funkció,"[62] amelynek keretében a munkavégző számára az ellátandó tevékenységet pontosan meghatározza, azt végezteti, ellenőrzi, s amellyel kapcsolatos döntéseit az állandó kutatás révén összegyűjtött, pontosított és naprakészen tartott ismereteire alapozza. A fentiek szerinti szervezés azonban – ahogy arra *Henri Fayol* rámutat – az adminisztratív főnöki funkciók csupán egyik, habár igen fontos része az előrelátás, a parancsolás, az összhang biztosítása és az ellenőrzés mellett.[63]

[60] Fazekas Marianna: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatási rendszerben, in: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 126.

[61] Dobák Miklós – Antal Zsuzsanna: *Vezetés és szervezés*, Budapest, Aula Kiadó, 2010, 29. A közigazgatáson belüli vezetésre hasonló meghatározást ad: Patyi András: *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*, Győr, UNIVERSITAS – GYŐR, 2011, 70.

[62] Magyary Zoltán: 1942, i.m. 28–29. E tevékenység végzését és annak elveit írja le az általa is átvett „tudományos üzemvezetés" fogalma, amely a megfelelő vezető kiválasztásán és kiképzésén túl, e személy által a valamennyi rendelkezésre álló módszer és eljárás közül a lehető legjobb kiválasztását és folyamatos fejlesztését jelenti tudományos vizsgálat és tanulmányozás révén. Lásd: Taylor, Frederick Winslow: *The Principles of Scientific Management*, New York and London, Harper and Brothers, 1911, illetve Taylor, Frederick Winslow: *Scientific Management in American Industry*, New York, Published for the Harper Society by Harper and Brothers, 1929. Mindkettőt idézi: Magyary Zoltán: 1942, i.m. uo.

[63] Fayol, Henri: *Administration Industrielle et Générale*, Paris, Dunod Editeur, 1920. Idézi: Magyary Zoltán: 1942, i.m. 33–34. Ezen elemeket a magyar közigazgatás vonatkozásában Magyary is részletesen kifejtette e művében: Magyary Zoltán: 1942, i.m. 535–548. Fontos, hogy a Fayol által használt értelemben az adminisztráció a személyzet vezetését jelenti, még magának a szervezetnek, szervezeti egységnek a „kitűzött célja irányába vezetését" kormányzásként írja le. (Magyary Zoltán: 1942, i.m. 33–36.) Lényegében ez a komplex

Emellett a vezetés további fontos elemmel is bír, amely a felelősségvizsgálat szempontjából semmiképpen nem mellőzhető: „[a] vezetők feladata nem csupán az, hogy a morális célokat a szervezet tagjaiba sulykolják, hanem az a fő feladatuk, hogy a kulcsfontosságú (...), a kritikus döntéseket meghozzák".[64] Ezzel egybecseng Magyary gondolata, aki szerint a főnök nem térhet ki a döntések elől, sőt a feladatok megoldása során kezdeményezőként kell fellépnie, mert „[s]okszor a hibás döntés is jobb, mint semmilyen döntés."[65] A főnök egyedül felelős azért a szervezetért, amelyet vezet, nem hivatkozhat a munkatársak alkalmatlanságára, hiszen felelős azért is, hogy ők, illetve az egység folyamatosan fejlődjön.[66] Ugyanakkor ezen sommás megállapításokat árnyalják az olyan komplex szervezetek – és a felsőoktatási intézmények mindenképpen ilyennek tekintendők –, amelyekben a főnöknek sem a munkatársak kiválasztására, sem azok közvetlen irányítására nincs érdemi ráhatása, a felelősség mégis az ő vállát nyomja.

Ha mindezt az igazgatási jellegű tevékenységekre kivetítjük, akkor látható, hogy a munkamegosztás következtében bizonyos funkciók, mint a célok meghatározása vagy éppen a döntéshozatal önállósulnak, és az e feladatokat végzők tevékenysége meghatározza a többi közreműködő munkáját, ami a vezetés kialakulásához vezet.[67] A vezetés lényege Magyarynál alapvetően – *Fayol* nyomán – a „parancsadás"-ban nyilvánul meg, amely a szervezet – lényegében az odatartozó emberek – tényleges és közvetlen vezetését jelenti a kitűzött cél elérése érdekében, egyúttal a teljesítőképesség legmagasabb szintjét elérve.[68]

A vezetésben tehát mindig jelen van egyfajta hatalmi viszony.[69] Ebből a szempontból hasonlóságot mutat az irányítással, amely szociológiai értelemben hatalmi, uralmi kapcsolat, függőség szervezetek között az irányító meghatározó befolyásával. Az irányítás tehát kívülről hat a szervezetre, a vezetés azonban a szervezeten belül funkcionál. Az igazgatástudomány meghatározása szerint a vezetés egy szervezeten belül a hatalmi pozíciója révén – amelynek birtokában meghatározza a munkamegosztást, összehangolja a munkát, dönt – juttatja érvényre befolyását. Hason-

---

fogalomrendszer feleltethető meg a vezetés fogalmának, amennyiben a vezetést a szervezet egésze vonatkozásában értjük. A „főnöki funkció" összetettségéhez és rétegezettségéhez (különösen nagy szervezetek esetében) lásd: Magyary Zoltán: 1942, i.m. 36–37.

[64] Perrow, Charles: *Szervezet-szociológia*, Budapest, Osiris – Századvég, Panem – McGraw-Hill, 1994, 80.

[65] Magyary Zoltán: 1942, i.m. 542.

[66] Magyary Zoltán: 1942, i.m. 542.

[67] Kalas Tibor: Az igazgatás, in: Torma András (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I.*, Miskolc, Miskolci Egyetem ÁJK Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012, 21.

[68] Magyary Zoltán: 1942, i.m. 541–542.

[69] Horváth Imre: *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2002, 176. A vezetés és hatalom összefüggéseinek részletezésére lásd uo. 176–186.

lóság, hogy mindkettő a szervezeten belül fejti ki hatását.[70] A vezetés azonban a szervezet működtetésének szükségszerű velejárója. Az igazgatási tevékenységre vonatkozó megállapítás a szervezetvezetésre általában is igaz: a főtevékenység mellett szükség van a szervező, koordináló tevékenységre. Ez is egyfajta igazgatás, amelyet a vezetés végez, és amellyel elsődleges funkcióként az igazgatási szervezetre gyakorol hatást, amely áttételesen az egész szervezetre kihat.[71]

A felsőoktatási intézmények vezetésére vonatkozó fogalommeghatározás során azonban figyelemmel kell lennünk arra, hogy az egyetemek és főiskolák esetében sem a vállalatmenedzsmentre, sem a hivataligazgatásra érvényes definíciók egy az egyben nem használhatók. A vezetéstudomány irodalma szerint is e körben meghatározó az interdiszciplináris jelleg, a többi tudományág is hat rá, és szorosan illeszkedik a szaktudományok folyamatosan alakuló megállapításaihoz és a változó fogalomkészlethez, amely révén mindig az adott területhez kapcsolódó szakszókészlet és fogalomhasználat válik jellemzővé.[72] Ezért visszautalva a felsőoktatási intézmény fogalmának tisztázása alkalmával bemutatott sajátos vonásokra, hangsúlyozni kell, hogy ezen intézménytípusban az önkormányzatiság, az autonómia és nem utolsósorban a szerepkultúrás jelleg okán a vezetés számos jellemvonása sajátosan érvényesül.[73] Bár az intézmények vezetésére nincs más közkeletű fogalom,[74] de egyre gyakrabban találkozhatunk a szakirodalomban az egyetem kormányzása kifejezéssel, vagy a felsőoktatási intézmények menedzsmentjére utalással.[75] Ezzel a problémával szembesül a németországi *Bernd Kleimann* is, aki szerint a vezetéssel összefüggő fogalmak kialakulása részben etimológiai, részben (szervezet)történeti gyökerekből fakad, és végső soron a „Führung, Leitung, Management" hármasához vezet el. E fogalmak értelmezése ráadásul a közreműködők és az azokat használók szándékától is függ, és lényegét tekintve azonos azzal, hogy a „management" kifejezés ugyan modern és korszerű, de egyértelműen

[70] Fazekas Marianna: 2015b, i.m. 127., Kalas Tibor: 2012b, i.m. 21.

[71] Kalas Tibor: 2012b, i.m. 21., Bosánszky Lajos: i.m. 508.

[72] Horváth Imre: 2006, i.m. 20–21.

[73] Halász Gábor: *Felsőoktatási vezetés, egyetemi kormányzás, felsőoktatási menedzsment: fogalmi-történeti áttekintés.* Tanulmány az Educatio Kht megrendelésére „A felsőoktatási szolgáltatások rendszerszintű fejlesztése" c. TÁMOP program (4.1.3) az „Adattár alapú vezetői információs rendszer (AVIR)" c. alprogram keretében (2009. szeptember) (http://halaszg.ofi.hu/download/AVIR.pdf 2016.06.09.). 2.

[74] A vezetés fogalmát, annak az unió hivatalos nyelvei szerinti változatosságát és a fogalom képlékeny mivoltát bemutatja: Huber, Josef: What does it really mean? – The language of governance, in: Kohler, Jürgen – Huber, Josef (szerk.): *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market force*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2006, 153–161.

[75] Barakonyi Károly: 2004, i.m. 584–599., Halász Gábor: i.m., Drótos György – Kováts Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*, Budapest, Aula Kiadó, 2009.

a technokrata szellemiségre, formalizáltabb tevékenységre utal.[76] Ugyanezen a véleményen van *Oliver Kohmann* is, aki szerint a menedzsment („Management") a hagyományos „intuitív" vezetés („Führung") professzionalizált formája, amely két fontos mechanizmust is magában foglal. Egyrészt azt a folyamatot, amely garantálni képes, hogy a vezetett személyek a feladatteljesítéssel összefüggésben visszajelzéseket adjanak. Másrészt annak a biztosítását, hogy a vezetők elsajátítják az arra ügyelés képességét, hogy a visszajelzés meg is valósuljon. A belső folyamatok és összefüggések megértése jelenti ugyanis az ilyen sajátos szervezetek vezetésének bázisát.[77] Ez pedig szoros összefüggést mutat az egyéni és az intézményi érdekek közötti közvetítés jelentőségével, mert ez lehet egyaránt az alapja az intézményen belüli alkuképességnek és a külső kihívásra történő megfelelő reagálásnak, amely a hatékony intézményirányítás egyik záloga.[78] *Halász Gábor* úgy véli, hogy ma már a felsőoktatási menedzsment a kornak megfelelő kifejezés: „2009 nyarán a felsőoktatási menedzsmentre utaló szóösszetételek különböző formái magyarul és angolul a Google keresőjében együttesen milliós nagyságrendű említésszámot jeleztek vissza."[79] Mindazonáltal a menedzsment maga nem egyféle típust, hanem az intézmények vezetésének különböző modelljeit (domináló akadémiai jelleggel, a közszolgáltatási funkció hangsúlyozásával vagy piaci alapon működő és működtethető szervezetek) öleli fel, és számos vezetési területet foglal magában.[80]

[76] Kleimann, Bernd: i.m. 330–332. *Halász Gábor* is utal rá, hogy a „vezetés", a „kormányzás", a „menedzsment" és az „irányítás" szavakat egymás szinonimájaként alkalmazza, amely a jelentős mértékű azonos jelentéstartalomból fakad annak előrebocsátásával, hogy valamennyinek van olyan sajátos többlettartalma, amely miatt bizonyos közegben csak az egyikük alkalmazható. Tanulmányában egy rendkívül szemléletes és tanulságos összefoglaló táblázattal mutatja be az átfedéseket és eltéréseket. Halász Gábor: i.m. 10–12.

[77] Kohmann, Oliver: *Strategisches Management von Universitäten und Fakultäten*, Wiesbaden, Gabler Verlag, Springer Fachmedien, 2012, 11–12.

[78] Püttmann, Vitus: *Führung in Hochschulen aus der Perspektive von Hochschulleitungen. Eine explorative Untersuchung einer befragung von Präsident(inn)en und rektor(inn)en deutscher Hochschulen.* 14–15. http://www.che.de/downloads/CHE_AP173_Fuehrung_in_Hochschulen.pdf 2016.06.09.) A gütersloh-i (Észak-Rajna–Vesztfália) székhelyű felsőoktatás-fejlesztési központ (Centrum für Hochschulentwicklung, CHE), által elkészített és publikált, a német felsőoktatási intézményvezetők körében készített kérdőíves felmérést feldolgozó tanulmánynak a megkérdezettek megállapításain alapuló értékelése szerint mindez intézményvezetői feladat. Ehhez kapcsolódóan a tanulmány rámutatott, hogy a másik alapvető feltétel az autonómia, amelynek fontossága abban áll, hogy a tudomány és maguk az intézmények e szabadság nélkül nem tudnak működni. Püttmann, Vitus: i.m. uo.

[79] Halász Gábor: i.m. 1.

[80] Halász Gábor: i.m. 8–10. Halász Gábor utal rá, hogy *David Warner* és *David Palfreyman* szakkönyve tizennégy feladatkört azonosít. [Warner, David – Palfreyman, David (szerk.): *Higher Education Management: The Key Elements*, Buckingham, Society for Research into Higher Education – Open Unversity Press, 2000]

Mindezeket összegezve leszögezhetjük, hogy a felsőoktatási intézmény vezetése a vezetéstudomány általános meghatározása szerinti tevékenység, amelyben párhuzamosan van jelen az egyszemélyi és a testületi vezetés, amely lényegét tekintve egyaránt felöleli az intézmény alapfeladatával összefüggő stratégiai célmeghatározások, folyamattervezések sorát és az intézmény mint szervezet belső igazgatását, s amely a sajátos szervezeti kultúra, a vezetők és vezetettek összetétele és a hagyományok által erőteljesen befolyásolt módszertant és eszközrendszert tételez fel, és determinálja a működés hatékonyságát és eredményességét.[81]

III.2.2. Az egyetemek egyszemélyi vezetői

Ahogy arra már utaltam, a felsőoktatási intézmények kialakulásának és fejlődésének története mindmáig meghatározó alapokra helyezte a szervezeti kereteket. A hatályos rendelkezések – a kancellári jogintézmény 2014. július 24-i bevezetéséig – a korábbi szabályozáshoz rendkívül hasonló, annak szerves fejlődését jelentő Ftv.2.-ben rögzítettekkel azonosak voltak. Ezt követően pedig a gazdasági főigazgató, ennek hiányában gazdasági igazgató és az igazgatási feladatot ellátó hivatal vezetője (főtitkár vagy a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott más megnevezéssel) megjelölésű magasabb vezetői megbízásokat a kancellár váltotta fel.[82] A vezetők köre az Ftv.2.-ben előírthoz képest érdemben nem változott. Tehát bár általánosságban a közalkalmazotti körben egymástól elkülönülő két vezetői szintet mindig ágazati végrehajtási rendelet határozza meg,[83] az Nftv. megőrizte e körben a felsőoktatás különállóságát, és törvényi szinten tartotta a vezetői hierarchia szabályait.

[81] A felsőoktatási intézmények vezetésével kapcsolatos uniós szintű problematika megértéséhez átfogó képet ad: Weber, Luc: European university governance in urgent need of change, in: Kohler, Jürgen – Huber, Jürgen (szerk.): *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2006, 65–73.

[82] A felsőoktatási intézményekben – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak alapján – a következő magasabb vezetői megbízások adhatók: rektor, rektorhelyettes, főigazgató, klinikai központ esetén elnök, dékán, kancellár, valamint nem állami felsőoktatási intézmény esetében az elnök. A felsőoktatási intézményekben – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak alapján az előzőekben felsoroltakon kívül – a következő vezetői megbízások adhatók: a rektor, rektorhelyettes kivételével az előzőekben felsoroltak helyettesei, a szervezeti egység vezetői és vezetőhelyettesei (Nftv. 37. §). Ezen kívül magasabb vezető lehet még az egészségügyi felsőoktatási intézményben az egészségügyi szolgáltatás irányításáért felelős vezető [Nftv. 99. § (3) bek.].

[83] Horváth István: A munkavállaló kártérítési felelőssége, in: Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014, 563.

A kancellár jogintézménye – bár bevezetése az elmúlt közel száz évben időről időre felmerült – kétségtelenül újdonságként jelent meg a felsőoktatási intézmények működésében. Az első kancellárok hivatalba lépése óta eltelt egy vezetői ciklus, a 2014–2015 fordulóján kinevezett kancellárok közül sokan második ciklusra is megbízást kaptak.[84] A kezdeti időszakban elsősorban a sajtóban volt lehetőség újabb és újabb (a kormányzat részéről elismeréssel nyilatkozó,[85] más sajtóorgánumokban botrányokat bemutató[86]) információkat megismerni, amelyek nem voltak alkalmasak a tényszerű elemzésre. Sajátos tény, hogy a jogintézmény átfogó bemutatásában a szakirodalomban azóta sem figyelhető meg robbanásszerű bővülés, noha a kezdetben csupán óvatos értékeléseket[87] később már több elemzés is követte.[88]

[84] Lásd: az állami felsőoktatási intézmények kancellárjainak megbízásáról szóló110/2017. (X. 31.) ME határozatot.

[85] http://www.vg.hu/kozelet/palkovics-az-egyetemi-kancellari-rendszer-sikeres-451770 (2016.06.16.), http://eduline.hu/felsooktatas/2015/9/25/Jo_hogy_bevezettek_a_kancellari_rendszert_c_6AA1ZB (2016.06.16.), http://24.hu/kozelet/2015/10/15/palkovics-bevalt-a-kancellari-rendszer/ (2016.06.16.), http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/egyetemi-es-foiskolai-tanari-kinevezeseket-atadasa-2015nov (2016.06.16.), http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/balog-zoltan-egyetemi-tanari-kinevezeseket-adott-at201606 (2016.06.16.)

[86] Kováts Gergely: Előszó, in: Kováts Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016, 5,
http://eduline.hu/felsooktatas/2015/3/12/Kinos_zagyvasagokkal_nyertek_a_felsooktatas_5X4YH6 (2016.06.16.), http://index.hu/kultur/2015/04/30/menesztes_zeneakademia_kancellar/ (2016.06.16.), http://eduline.hu/felsooktatas/2015/1/14/Visszalepett_a_szinmuveszeti_kancellarja_BB0Q02 (2016.06.16.),
http://www.delmagyar.hu/szeged_hirek/elfogadtak_a_szegedi_egyetem_kancellarjanak_lemondasat/2446897/ (2016.06.16.)

[87] G. Karácsony Gergely: 2004a. i.m. 44–46., Veres Pál – Golovics József: Kancellári rendszer a magyar felsőoktatásban: Célok, funkciók és szerepek, Polgári Szemle, 11. évfolyam, 2015/1–3, 209–221., Bárány V. Fanny: *Új irányok a felsőoktatási igazgatásban – a kancellári rendszer közjogi és (szak)politikai dilemmái, Ars Boni jogi folyóirat*, 2014. szeptember 5. (http://www.arsboni.hu/uj-iranyok-a-felsooktatasi-igazgatasban-a-kancellari-rendszer-kozjogi-es-szakpolitikai-dilemmai.html 2016.06.16.), Fülöp Péter: A felsőoktatás igazgatás, in: Bencsik András (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*, Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2014, 177.

[88] Kováts Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozáso*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016; Rónay Zoltán: *Egyéni és testületi felelősség a felsőoktatási intézmények vezetésében*. PhD értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2017; Rónay Zoltán: Az intézményvezetés átalakulása, in: Kováts Gergely – Temesi József (szerk.): *A magyar felsőoktatás egy évtizede. 2008 – 2017.*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2018, 102–110.

Végezetül szükséges megemlítenünk, hogy az egészségügyi szolgáltatásban közreműködő felsőoktatási intézmények esetében megjelent egy sajátos elem a vezetés szerkezetben. 2016. november 5. napján lépett hatályba az egyes törvényeknek az egyetemi kórházak létrehozásával, fenntartásával és működésével kapcsolatos módosításáról szóló 2016. évi CXIII. törvény, amely bevezette a klinikai központ fogalmát és a klinikai központot és egyetemi kórházat is működtető egészségügyi felsőoktatási intézményekben kötelezően megalakítandó, az egészségügyi szolgáltatások egységes szakmai irányítását végző Egészségügyi Irányító Testület jogintézményét. Az új szervezeti egység és testület megjelenése szintén annak bizonyítéka, hogy a felsőoktatási intézmények vezetési struktúrája mennyire képlékeny és mennyire instabil. Az említett jogszabály változást megelőzően is adott volt az egészségügyi felsőoktatási intézmények számára, hogy a betegellátási feladatok koordinálására a felsőoktatási intézmény egészségügyi szolgáltatóját (klinikáját) és az egészségügyi szolgáltatáshoz kapcsolódó kutatóintézeteit, egyéb szervezeti egységeit magában foglaló orvos- és egészségtudományi központot hozzon létre. Úgyszintén előírás volt, hogy a szervezeti és működési szabályzatban meghatározásra kerüljön az egészségügyi szolgáltatás irányításáért felelős magasabb vezetői megbízással rendelkező vezető, aki önállóan irányította az egészségügyi szolgáltatás megszervezését, e feladatok tekintetében gyakorolta a munkáltatói jogokat. Az egészségügyi szolgáltatásért felelős vezető lehetett a rektor is, ellenkező esetben feladatait, kötelezettségeit és kötelezettségvállalási jogosultságát a szervezeti és működési szabályzatban kellett meghatározni. A kancellár jogintézményének bevezetésével a rektor helyébe a kancellár lépett ezen a területen. A klinikai központ tehát az orvos- és egészségtudományi központ helyébe lépett: a betegellátási feladatok koordinálására az egészségügyi felsőoktatási intézmény klinikai központot hozhat létre, amely a felsőoktatási intézmény része. A klinikai központ törvényi meghatározása,[89] ti. a felsőoktatási intézmény egészségügyi szolgáltatást végző és a felsőoktatási képzési programban részt vevő klinikákat, diagnosztikai egységeket és – az egyetemi kórházat ide nem értve – az egészségügyi szolgáltatás szervezéséhez kapcsolódó egyéb szervezeti egységeket foglalhatja magában, azt jelenti, hogy e szervezeti egység feladatai nem szűkülnek le az egészségügyi szolgáltató tevékenységre, hanem a képzési program megvalósításában is részt vesznek. Az a tény, hogy a klinikai központ vezetését az Nftv. magasabb vezetőre bízza, nem idegen a felsőoktatási intézmények vezetési szerkezetének megszokott megoldásaitól, hiszen ezt látjuk akár a karok, akár pl. az egyetemi könyvtárak esetében is. A korábbi szabályozás azon megfogalmazása, miszerint ha ez a vezető nem a rektor, illetve később a kancellár, azt is magában foglalta, hogy ez a magasabb vezető mindenképpen (valamely) első számú vezetőnek

[89] Nftv. 99. § (1) bek.

alárendelve dolgozik. Az új szabályozásban azonban ez már korántsem egyértelmű, hiszen ezúttal a törvény deklarálja, hogy az egészségügyi szolgáltatásért felelős vezető önállóan irányítja az egészségügyi szolgáltatás megszervezését, és e feladatok tekintetében a klinikai központ dolgozói felett – a kancellár hatáskörébe tartozó feladatokat ellátó alkalmazottak kivételével – gyakorolja a munkáltatói jogokat a bérgazdálkodást érintő, a kancellár egyetértésével hozott döntések kivételével. Így viszont az, hogy a kancellári rendszer bevezetésével megkettőzött vezetési struktúrában, azaz az alaptevékenységnek megfelelő működés és a működtetés mesterséges (mondhatni mesterkélt) dichotómiájában ez a vezető hol helyezkedik el, korántsem egyértelmű. Hatáskörének törvényi definíciója: az egészségügyi szolgáltatás irányítása egyértelműen a kancellár „térfelére" tereli ezt a vezetőt, hiszen a szolgáltatásokat az Nftv. utóbbi hatáskörébe sorolja. A törvényben megkövetelt végzettség, miszerint felsőfokú végzettséggel, orvos- és egészségtudomány képzési területen szerzett mesterfokozattal, illetve tudományos fokozattal kell rendelkeznie, a szakmai jelleget erősíti (amit az is alátámaszt, hogy megbízásához az egészségügyért felelős miniszter előzetes egyetértését be kell szerezni). A már említett munkáltatói jogait csak a bérgazdálkodást érintő kérdésekben megkövetelt a kancellári egyetértés korlátozza. Ráadásul az egészségügyi szolgáltatásért felelős vezető önállóan irányítja az egészségügyi szolgáltatás megszervezését. Összességében úgy tűnik, hogy e vezető mindkét egyszemélyi vezető hatásköréből „lecsíp egy darabot", hiszen az egészségügyi felsőoktatási intézmények esetében a rektor munkáltatói jogköre szűkebb lesz, nem minden oktatásban közreműködőre terjed ki, másfelől a kancellárok „monopolhelyzete" a szolgáltatásirányításban megtörik, osztozniuk kell ezen vezetővel.

Mindezt némileg tovább bonyolítja, hogy a törvény a rektor és a kancellár hatáskörét a klinikai központ tekintetében az egészségügyi felsőoktatási intézménynek címzett fenntartói jogok gyakorlásában jelöli meg, azokat felosztva a szakmai – ideértve az egészségügyi szolgáltató vezetője felett gyakorolt valamennyi munkáltatói jogot – és a működtetéssel és gazdálkodással kapcsolatos jogosítványok körére, előbbit a rektorhoz, utóbbit a kancellárhoz telepítve. (Ugyanezt a megoldást alkalmazza az Nftv. az egyetemi kórház esetében is, – a kancellár hatáskörébe tartozó feladatokat ellátó alkalmazottak kivételével – itt is munkáltatói jogot biztosítva az egyetemi kórház dolgozói felett az egyetemi kórház vezetője számára.) A konstrukció részben emlékeztet a gyakorló köznevelési intézmények helyzetére, azonban az egyszerű analógia nem lenne helyes. A feladatellátás volumene és költségigénye tekintetében mind a kórház, mind a klinikai központ jelentősen felülmúlja egy gyakorló iskola esetében megjelenőt. Emellett a gyakorló intézmények ugyan részt vesznek a pedagógusképzés gyakorlati szakaszában, azonban jellemző módon a gyakorló intézményi pedagógusok az egyetemi oktatásban csak külön jogviszony (többletfeladat elrendelése, megbízás) alapján működnek

közre. Az egészségügyi szolgáltató munkatársainak – különös tekintettel az orvos oktatókra – tevékenysége szétszálazhatatlanul összefonódik az egyetemi oktatással (lényegben az orvoslás minden szakasza egyben és folyamatosan oktatás is), ezért a két szervezet viszonylagos különállása kevésbé szembetűnő. Mindez felveti annak lehetőségét, hogy az egészségügyi felsőoktatási intézmények dichotóm egyszemélyi vezetési rendje itt nem érvényesül, ehelyett egyfajta trichotómia jelenik meg. Ez pedig ezen egyetemek esetében még tovább nehezíti a nem egészségügyi állami egyetemek egyébként is nehezen átlátható felelősségi viszonyait.

A nem állami – magán és egyházi intézmények esetében – mind ez idáig[90] viszonylag egyszerűbb volt a helyzet: a rektor mint egyszemélyi vezető alatt magasabb vezetőként gazdasági vezető működött, ettől el sem térhettek.[91] A jelen kézirat lezárásakor legutóbbinak minősülő 2019 tavaszi törvénymódosítás ezen a helyzeten változtatott. Az indokolás szerint azért, mert „a fenntartói tulajdonosi, az intézményi vezetői hatáskörök jelentős módosulása, a szakmaiságot biztosító rektor, a fenntartói döntéstől függően megbízott, a magán felsőoktatási intézményekben foglalkoztatott elnök, valamint a kancellár mint gazdasági vezető, a fenntartói jogot gyakorló alapítvány léte folytán olyan rugalmas működési, hatáskörgyakorlási, finanszírozási modell alakítható ki, amely szolgálja a hazai felsőoktatás és az egyes felsőoktatási intézmény versenyképességét, alaptevékenységének, az oktatásnak, kutatásnak, a művészeti alkotótevékenységnek az eredményességét, továbbá az alaptevékenységéből származó szellemi értékek közösségi célú megismertetését és gazdasági hasznosítását, illetve ezáltal hozzájárul a felsőoktatási intézmény térsége társadalmi és gazdasági fejlettségéhez."[92] A benyújtás időpontja és a módosítás egyéb elemiből egyértelmű, hogy a törvényjavaslat a Budapesti Corvinus Egyetem (a továbbiakban: BCE) állami fenntartású felsőoktatási intézmény státuszának magán intézménnyé alakításával függ össze. Maga a vezetési struktúra átalakítása azonban ezen túlmutat: önmagában a BCE fenntartójának megváltoztatása nem indokolná a magán és egyházi fenntartású intézmények korábbi szerkezetétől eltérést. Ha viszont a rugalmasság, versenyképesség, hatékonyságnövelés a cél, akkor miért nem lehet ez biztosított az egyházi intézmények számára. Sőt, akár az állami intézmények számára? Hiszen az indokolás azt is hangsúlyozza, hogy a konstrukció kulcseleme a vezetési szerkezet intézményi, fenntartói döntési

[90] Az itt tárgyalt módosításokat a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2019. évi XIX. törvény vezette be 2019. április 3. napjával.

[91] Lásd a korábban hatályos Nftv. 93. § (6) és 94. § (2) bekezdését.

[92] Lásd: Magyarország Kormánya T/4516. számú törvényjavaslata a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról. 7. (https://www.parlament.hu/irom41/04516/04516.pdf, 2019. 07. 25.)

szabadságon alapuló kialakítása,[93] azonban az állami intézmények esetében ez merev struktúrát jelent.

A magánintézmények új vezetési struktúrája érdemben változtat a rektor egyszemélyi vezetői pozícióján, hiszen a kancellárt – az állami intézményekhez hasonlóan – mellé rendeli,[94] felette a munkáltatói jogkört a fenntartó és nem a rektor gyakorolja. Lényegi különbség azonban, hogy a fenntartó a szenátus véleményének mérlegelésével dönt a megbízásról, ugyanis a kancellári megbízásokra benyújtott pályázatok rangsorolásáról az általános szabályok szerint a szenátus, vagy a 12. § (8) bekezdése alapján a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott átruházott hatáskörben eljáró testület vagy személy dönt.[95] Másrészt a módosítás bevezeti a „a magyar viszonylatban ez idáig nem alkalmazott elnöki pozíció"-t.[96] Az elnök magasabb vezetőnek minősül.[97] A magán felsőoktatási intézmény alapító okirata ugyanis úgy is rendelkezhet, hogy az intézményi munkaszervezet vezetésére, valamint a fenntartó által meghatározott feladatok ellátására elnöki tisztség hozható létre. Az elnök a feladatai teljesítéséhez szükséges mértékben egyetértési jogot gyakorol a rektori hatáskörök tekintetében, és részt vesz az intézmény képviseletében. Ugyanakkor hatásköre és eljárása nem sértheti a felsőoktatási intézménynek a kutatás és a tanítás tartalmával és módszereivel kapcsolatban az Alaptörvényben biztosított önállóságát. Az elnök köteles feladatai teljesítése körében a rektorral és a kancellárral – illetve ahol kancellár nem került megbízásra, a gazdasági vezetővel – együttműködni. Az elnök véleményezi a rektorjelöltre vonatkozó személyi javaslatot és ellátja az e törvényben, az alapító okiratban, valamint a szervezeti és működési szabályzatban foglalt feladatokat, azzal, hogy feladatköre az oktatási-kutatási tevékenység vezetéséhez a rektor számára biztosított hatáskörök[98] gyakorlására nem terjedhet ki. Ha a magán felsőoktatási intézményben elnöki tisztség kerül létrehozásra, azt a rektor is betöltheti. Ugyanazon személy egyidejűleg elnöki és kancellári – ennek hiányában gazdasági vezetői – megbízást nem láthat el.[99] Mindebből azt láthatjuk, hogy

93 Uo. 7–8.

94 Nftv. 94. § (2a) bek.

95 Nftv. 94. § (2) bek., 37. § (5) bek.

96 Lásd: Magyarország Kormánya T/4516. számú törvényjavaslata a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról. 8. HIÁNYZIK AZ OLDALSZÁM. (https://www.parlament.hu/irom41/04516/04516.pdf, 2019. 07. 25.)

97 Nftv. 37. § (1) bek. f) pont.

98 A törvény itt példálózó felsorolásként az Nftv. 12. § (1) bekezdésében, 13. § (7) bekezdés a) pont ab)–ac) alpontjában, b)–c) pontjában, 16. § (4) bekezdésében, 29. § (2) és (3) bekezdésében, 31. § (6)–(7) bekezdésben, 52. § (8) bekezdésében, 59. § (1) bekezdés f) pontjában, 69. § (1) és (2) bekezdésében, 72. § (2) bekezdésében és 75. § (1) bekezdésében rögzített rektori hatásköröket említi.

99 Nftv. 94. § (2a) bek.

– amennyiben az állami intézmények mintájára a magán intézmények esetében is követni akarjuk az akadémiai és a nem akadémiai ügyekre tagolást – az elnöki pozíció egyfajta hibrid, abban keverednek a rektort és a kancellárt megillető hatáskörök egyes elemei is, de megjelenik benne a fenntartói jogkörök egy része is (vö. rektorjelöltre vonatkozó javaslat véleményezése).

Összességében a magánintézmények rendkívül sokszínű vezetési struktúra kialakítására kaptak lehetőséget, amely – szemben az állami intézményekkel – szervezetalakítási autonómiájuk növeléseként értékelhető. Különös tekintettel arra, hogy ezt megelőzően például a kancellári jogintézmény alkalmazásától eltiltotta őket a törvény. Persze a valódi autonómia az lenne, ha a törvény csak ellátandó feladatokat és garanciális elemeket rögzítene, és azok keretei között teljes szabadságot adna. Mindazonáltal ez a változás is előrelépés, amely még inkább felerősíti azt a különbséget, amely az állami és nem állami intézmények autonómiaszintje között megvan.

III.2.3. A hallgatói önkormányzati tisztségviselők mint vezetők

A hallgatói önkormányzat elsősorban a hallgatói érdekek képviseletére jött létre, és mint ilyen, a felsőoktatási intézmény része.[100] Ebben lényegében jelentős hasonlóságot mutat a német hallgatói önkormányzattal („Studentische Selbstverwaltung"), amely ugyancsak a tagok, azaz a hallgatók intézményi és tanulmányi ügyeivel összefüggésben, az ő érdekükben jár el.[101] Önkormányzati jellegéből és különös hatásköreiből adódóan azonban az egyébként autonóm felsőoktatási intézményen belül sajátos, ugyancsak autonóm jellemzőket felmutató szervezetként kerül kialakításra. Szemben bármilyen egyetemi, főiskolai szervezettel, szervezeti egységgel, létezése szükségképpeni, az a törvényből fakad: a hallgatói önkormányzat a beiratkozott hallgatók közössége, akárcsak a német szabályozásban, ahol egyfajta „kvázi kényszeregyesület", s amely az intézménynek – eltérően a hazai megoldástól – jogképes egysége, így annak önkormányzatisága egyben az intézményi autonómia része is.[102] Ebből

[100] Nftv. 60. § (1) bek. Szembetűnő eltérés, hogy bár a brit 1994-es oktatási törvény szerint a „Students' Union" nagyjából hasonlít a magyar hallgatói önkormányzatra, a cambridge-i, az essex-i és a yorki egyetemek kivételével nem részei az intézménynek. [Jones, Anthony: The Legal Status of The Students' Union, in: Palfreyman, David – Warner, David (szerk.): *Higher education law*, Bristol, Jordan Publishing limited, 2002, 379., 384.]

[101] Pautsch, Arne – Dillenburger, Anja: *Kompendium zum Hochschul- und Wissenschaftsrecht*, Berlin – New York, Walter de Gruyter GmbH & Co., 2011, 110.

[102] Pautsch, Arne – Dillenburger, Anja: i.m. 109–111., Kluth, Winfried: *Funktionale Selbstverwaltung: verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz*, Tübingen, Mohr Seiebck, 1997, 55.

adódóan – bizonyos értelemben – a vezetője és a rektor, illetve a kancellár között párhuzamosságok láthatók. Úgyszólván, ami a rektor és a kancellár az intézménynek, az a hallgatói önkormányzat vezetője a hallgatói önkormányzatnak. A hallgatói önkormányzat intézményen belüli súlyát mutatja az is, hogy hatásköre nem korlátozódik a hallgatói érdekek képviseletére, hanem az az intézmény működésének egészére kihat, a szenátus szabályzatalkotási – tehát az intézmény egyik, autonómiáját biztosító – hatásköre gyakorlását törvényesen meggátolni képes egyetértési jogával, a szenátussal egyenrangú javaslattételi lehetőségével a konzisztórium egyik tagjára, vagy éppen adott esetben hallgatói juttatásokról – tehát közpénz felhasználásáról – átruházott hatáskörben való döntéseivel.[103]

Az Nftv. biztosítja a hallgatói önkormányzat számára, hogy hatáskörét az alapszabályában rögzített módon gyakorolja, valamint azt is, hogy szervezetét – a vezetésre, vezetőkre is kiterjedően – kialakítsa.[104] Ez utóbbi azonban nem korlátlan, a jogalkotó e körben szükségesnek tartotta rögzíteni a tisztségviselői megbízatás betöltésének szigorú feltételeit,[105] valamint kimondani, hogy a hallgatói önkormányzat Nftv.-ben meghatározott jogosítványait csak akkor gyakorolhatja, ha tisztségviselőit megválasztotta.[106] A jogalkotó ugyan feleslegesnek ítélte pontosan meghatározni, hogy ki tekintendő a hallgatói önkormányzat tisztségviselőjének,

[103] A hallgatói önkormányzat a szenátusban és egyéb testületekben való részvételen keresztül valamennyi, az intézmény életére érdemben kiható döntésben részt vesz. Egyetértési jogot gyakorol a szervezeti és működési szabályzat elfogadásakor és módosításakor, a térítési és juttatási szabályzat, az oktatói munka hallgatói véleményezésének rendje és a tanulmányi és vizsgaszabályzat körében, közreműködik az oktatók oktatói tevékenységének hallgatói véleményezésében, továbbá egyetértési jogot gyakorol az ifjúságpolitikai és hallgatói célokra biztosított pénzeszközök felhasználásakor, véleményt nyilváníthat, javaslattal élhet a felsőoktatási intézmény működésével és a hallgatókkal kapcsolatos valamennyi kérdésben, véleményét kötelező kikérni a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata által meghatározott ügyekben, illetve ugyanitt részére döntési hatáskör engedhető [Nftv. 61. § (1)–(3) bek.]. Az Nftv elhatárolja egymástól a hallgatói és a doktorandusz önkormányzatot. Utóbbi a doktori képzésben részt vevők intézményi képviseletét látja el, amelynek. működésére egyebekben az Nftv. 60. § (1)–(6) bekezdésében foglaltakat kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy a 61. §-ban foglalt egyetértési, véleményezési, javaslattételi jogosultságokat a doktoranduszok tekintetében a doktorandusz önkormányzat gyakorolja [Nftv. 63. § (1) bek.]. A továbbiakban amikor hallgatói önkormányzatról, illetve annak vezetőiről szólok, azon a doktorandusz önkormányzatot és tisztségviselőit is értem.

[104] Nftv. 61. § (4) bek.

[105] Nftv. 60. § (2a) bek. Ezek szerint a hallgatói önkormányzat tisztségviselője megbízatási ideje korlátozott, valamennyi hallgatói önkormányzati tisztségének időtartamát egybeszámítva legfeljebb négy év lehet, emellett összeférhetetlenségi szabály is vonatkozik rá, ugyanis nem tölthet be olyan intézményi társaságban vezető tisztségviselői feladatokat, nem lehet tagja a felügyelőbizottságnak, nem láthat el könyvvizsgálói feladatot, amelyet a felsőoktatási intézmény hozott létre, vagy amelyben részesedéssel rendelkezik.

[106] Nftv. 60. § (1) bek. a) pont.

de a szavak általános jelentéséből levezethető, hogy az tisztséget betöltő személyt jelent, azaz hivatali beosztást, feladatkört, megbízatást birtokló, ellátó személyt.[107] További segítséget nyújt, ha figyelembe vesszük, hogy a törvény szerint minden hallgatói jogviszonyban álló személy ex lege tagja a hallgatói önkormányzatnak, amely működésének egyik törvényi feltétele, hogy megválassza tisztségviselőit. Következésképpen, aki a hallgatói önkormányzat szervezetében választottként eljár, tisztségviselő. Ezzel határolja el a törvény a tisztséggel nem rendelkező hallgatókat a tisztségviselőktől. Az értelmezést segítette, hogy a törvény ugyanakkor általánosságban utalt a felsőoktatási intézmény tisztségviselőire, ezek között említve a rektort, rektorhelyettest, kancellárt, gazdasági vezetőt, belső ellenőrzés vezetőt, dékánt, gazdasági tanács elnökét és tagjait, a szenátus tagjait, a konzisztórium tagjait, kollégiumi vezetőt, a szakkollégium képviselőjét.[108] Bár kétségtelenül nem szerepelt e körben a hallgatói önkormányzat tisztségviselője külön, de egyrészt a szenátus tagjaiként a hallgatói önkormányzat által delegáltak[109] is a felsőoktatási intézmény tisztségviselőinek minősülhettek, másrészt ha a felsőoktatási intézmény vezetői és működésére érdemben kiható testületeinek tagjai tisztségviselőnek minősülnek, akkor – analógiával – a hallgatói önkormányzat tisztségviselői a hallgatói önkormányzat vezetői, és olyan testületeinek tagjai, amely testületek az intézmény működésére közvetlenül vagy a hallgatói önkormányzat testületeként legalább közvetve kihatnak. Bár a törvény olyan tételes felsorolást esetükben nem rögzített, mint az intézményben adható vezetői megbízások meghatározásakor, a hallgatói önkormányzat alapszabályából – a hatásköri rendelkezésekből – megállapítható e vezetői személyi kör. A hatályos jogszabályi környezetben most már csak ez utóbbi ad eligazítást abban, kik is minősülnek a hallgatói önkormányzat tisztségviselőinek, mivel a hivatkozott jogszabályi rendelkezés hatályon kívül került,[110] az erről rendelkező, az Onyt. pedig a felsőoktatási intézménytörzsre vonatkozó rendelkezések között az államilag elismert felsőoktatási intézmény tisztségviselőként nem említi őket.[111] (*A hallgatói önkormányzatnak a felsőoktatási intézményen belüli, valamint a hallgatói önkormányzat tisztségviselőinek vezetői körben elfoglalt helyének szemléltetésére lásd az 1. ábrát.*)

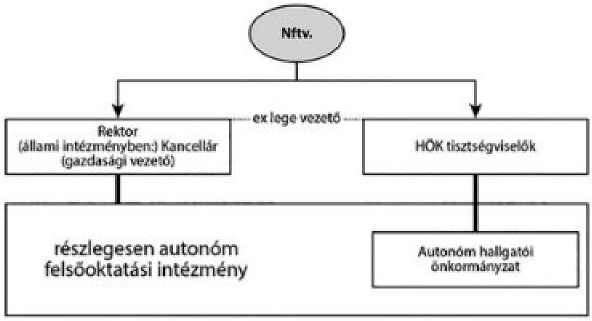
[107] Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003, 1347.

[108] Nftv. 3. melléklet II/A. pont ab) pont.

[109] Nftv. 12. § (7) bek. b)–c) pont.

[110] Lásd: az az oktatási nyilvántartásról szóló 2018. évi LXXXIX. törvény (a továbbiakban: Onyt) 16. § g) pontját.

[111] Onyt, 3. melléklet I. 1.2. pont.



1. ábra: A hallgatói önkormányzatnak a felsőoktatási intézményen belüli, valamint a hallgatói önkormányzat tisztségviselőinek vezetői körben elfoglalt helye (saját forrás)

Ha ehhez még hozzávesszük a hallgatói önkormányzat hatáskörét, akkor egyértelművé válik, hogy vezetői olyan tevékenységet valósítanak meg, amely megalapozza a felelősségre vonás lehetőségét. A törvényben biztosított széles körű jogosítvány dogmatikailag csak az annak gyakorlásával együtt járó felelősséggel képzelhető el, lehet teljes. Ellenkező esetben a hallgatói önkormányzat és tisztségviselői e jogokat öncélúan és önkényesen, mindenféle törvényességi korlát nélkül gyakorolhatnák, miközben felsőoktatási intézmény számára a törvény előírja, hogy a működési feltételek jogszerű felhasználását és a hallgatói önkormányzat törvényes működését ellenőrizni köteles.[112] Mindebből az is következik, hogy ha a jogalkotó külön felelősségi szabályozást e vonatkozásban nem dolgozott ki, akkor a hallgatókat általánosan terhelő kártérítési és fegyelmi felelősség szabályai alapján vizsgálható felelősségük.

Lényegesen egyszerűbb a helyzet e személyi kör kártérítési felelőssége esetében, amely a Ptk. mögöttes szabályozásából adódóan tisztán polgári jogi felelősség.[113] A jelen műnek nem tárgya a kártérítési felelősség átfogó elemzése, ezért e helyütt csak utalok arra, hogy a kártérítési szabályokat az Nftv. a hallgató tanulmányi kötelezettségeinek teljesítéséhez kapcsolja,[114] gondatlan károkozás esetén erőteljesen korlátozva a kártérítés mértékét: az nem haladhatja meg a károkozás napján érvényes legkisebb kötelező munkabér (minimálbér) egyhavi összegének ötven százalékát. Szándékos károkozás esetén az okozott teljes kárt meg kell téríteni.[115] Nézetem szerint az a körülmény, hogy az Nftv. a hallgatói önkormányzat tevékenységét érdekvédelmi feladatként határozza meg, egyben azt is kizárja, hogy annak tiszt-

[112] Nftv. 60. § (4) bek.
[113] Nftv. 56. § (1)–(3) bek.
[114] Nftv. 56. § (1) bek.
[115] Nftv. 56. § (2) bek.

ségviselői e minőségükben tanulmányi kötelezettségüknek tegyenek eleget, így a hallgatói önkormányzati vezető e minőségben megvalósított magatartásából eredő kár sem minősülhet tanulmányi kötelezettségével összefüggőnek. Ebből következően az Nftv. hivatkozott rendelkezése helyett a kártérítési felelősség közvetlenül a Ptk. kártérítési generálklauzuláján[116] nyugszik, miszerint aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni, azonban mentesül a felelősség alól a károkozó, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható.[117] Ebből az is következik, hogy a tisztségviselő nem számolhat a kártérítés mértékének korlátozásával, ezzel szemben a károsult teljes kárát köteles megtéríteni, ebben a körben a károsult vagyonában beállott értékcsökkenést, az elmaradt vagyoni előnyt és a károsultat ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségeket is. Az, hogy ez mennyiben indokolt vagy esetleg kevéssé méltányos, megvilágítja a kártérítés két alappillére: a reparáció és prevenció követelménye.[118] Jelen esetben mindkettő együttes érvényesülése indokolt. Arra, hogy a kártérítés mértéke a teljes kárnál alacsonyabb összegben kerüljön meghatározásra, csak a bíróság, és csak különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén jogosult.[119] Ezt azért is fontos hangsúlyozni, mert a felsőoktatási intézményeket – különösen az állami intézményeket – ért kár, azaz vagyoni csökkenés nem feltétlenül saját vagyonukban, hanem az alapító által rendelkezésre bocsátott vagyonban, állami intézmények esetében a közvagyonban következik be, ezért a jó gazda gondosságával eljárva a hallgatói önkormányzati tisztségviselő által okozott kár megtérítésére irányuló intézkedéseket csak erre tekintettel választhatják meg, a kárkövetelésről nem mondhatnak le.

Az Nftv.-ben szabályozott kárfelelősségi formaként jelenik meg a hallgatók leltárfelelőssége is, azonban, minthogy e rendelkezés nem utal vissza a tanulmányi kötelezettségek teljesítésére, véleményem szerint a hallgatói önkormányzat tisztségviselői esetében is alkalmazható, hiszen gyakran őket terheli a leltárfelelősség a hallgatói önkormányzat működéséhez biztosított eszközökkel[120] kapcsolatban: ha jegyzékkel vagy átvételi elismervénnyel, visszaszolgáltatási vagy elszámolási

[116] Fuglinszky Ádám: *Kártérítési jog*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2015, 214. Az angolszász egyetemeken a felelősség is elsősorban a hallgatói önkormányzat tagja által kötött szerződésekért áll fenn, de az önkormányzat tagjaira – mögöttes felelősségként – nyilvánvalóan nem, az egyes tagok legfeljebb az általuk okozott károkért felelnek. Ennek jogszabályi alapja (common law jogrendről lévén szó) nincs, az esetjog pedig minimális terjedelmű. (Jones, Anthony: i.m. 388.)

[117] Ptk. 6:519. §

[118] Fuglinszky Ádám: i.m. 44.

[119] Ptk. 6:522. § A kártérítés mértékének méltányossági alapú csökkentésével kapcsolatos jogelméleti viták összefoglalására lásd: Fuglinszky Ádám: i.m. 58–61.

[120] Az Nftv. 60. § (4) bek. szerint a hallgatói önkormányzat működéséhez és a feladatai elvégzéséhez a felsőoktatási intézmény biztosítja a feltételeket, az a feladatainak ellátásához térítésmentesen használhatja a felsőoktatási intézmény helyiségeit, berendezéseit.

kötelezettséggel vesznek át dolgokat, és azokban hiány következik be, a kárért teljes kártérítési felelősséggel tartoznak, feltéve, hogy azt állandóan őrizetében tartották, kizárólagosan használták vagy kezelték. A vis maior klauzula esetükben is él: mentesülnek a felelősség alól, ha a hiányt elháríthatatlan ok idézte elő.[121]

A hallgatók, s különösen a hallgatói önkormányzati tisztségviselők kártérítési körön kívül eső felelőssége párhuzamba állítható a közszolgálati felelősségi viszonyrendszerrel és annak fegyelmi vonatkozásaival. Ha figyelembe vesszük, hogy „[a] munkajogi jogviszony kettős irányából, melynek egyik iránya a tartós közszolgálat, a másik pedig többnyire tartós jellegű magánszolgálat, következik, hogy a közszolgálónak az alá-, és fölérendeltségű zárt szervezetbe való tagozódása erős közjogi jellegű függelmi viszonyt alakít ki,"[122] ami azt jelenti, hogy miként az alkalmazott vétkes kötelezettségszegése esetén alkalmazható szankcióként funkcionáló fegyelmi büntetés az alávetettségre utal,[123] úgy rokonítható ez a hallgató, hallgatói önkormányzati tisztségviselő és az intézmény, illetve az annak keretei között ex lege kialakuló hallgatói önkormányzat (azaz valamennyi hallgató intézményesített közössége) viszonyával. Itt megint csak a német szabályozással rokon megoldást látunk, hiszen a hallgatói önkormányzat ott is a beiratkozott hallgatók közössége, egyfajta „kvázi kényszeregyesület", amely az intézménynek – eltérően a hazai megoldástól jogképes – egysége, így annak önkormányzatisága egyben az intézményi autonómia része is.[124]

Azt, hogy a hallgatói önkormányzat tisztségviselői e minőségükben is felelősségre vonhatók fegyelmi eljárásban, nem csupán a tisztség jellegének előzőekben vázolt mivolta, hanem annak eredője, a hallgatói jogviszony jellege is megalapozza, minthogy egy, a közjogi dominanciájával funkcionáló jogviszonyról van szó.[125] Annak ellenére ugyanis, hogy a hallgatói jogviszony polgári jogi elemeket is magában hordoz, nem sorolható a Ptk. hatálya alá, hiszen a jogviszony dinamikájában a felek rendelkezési jogával szemben túlnyomó részben az állam közjogi szabályozó szerepe és közhatalma érvényesül. Ebben jelentős hasonlóságot mutat a német joggal, amelyben a hallgatói jogviszony a beiratkozással kezdődik és a kiiratkozással ér véget, ami sokkal inkább igazgatási jellegű aktus, mintsem egy szerződéses jogviszony alakítása. E jogviszony keretében jogosultak a hallgatók a tanulmányaik

[121] Nftv. 56. § (3) bek.

[122] Prugberger Tamás – Nádas György: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 283.

[123] Mélypataki Gábor: A fegyelmi felelősség problémája a munka- és közszolgálati jogban, in: Sápi Edit (szerk.): *Decem anni in Europaea Unione III. Civilisztikai tanulmányok*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015, 81.

[124] Pautsch, Arne – Dillenburger, Anja: i.m. 109–111., Kluth, Winfried: i.m. 55.

[125] A hallgatói jogviszonyt részletesen elemezte a szerző itt: Rónay Zoltán: A hallgatói jogviszony természetéről, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/1, 24–35.

folytatására, az azokkal összefüggő rendezvények és az intézmények (pl. könyvtár) látogatására, az intézményvezetéssel szembeni igények megfogalmazására vagy éppen a hallgatói önkormányzati választások során az őket megillető aktív, illetve passzív választói jog gyakorlására. Ugyanígy ebből fakadnak a házirend betartásából, az intézményi létesítmények (könyvtár, laboratórium) rendjének megtartásából álló kötelezettségek. Ráadásul a hallgatók jogai és kötelezettségei sok tekintetben jogszabályi rendelkezésen alapulnak.[126] Ebből következően nem kizárólag a jogviszony alanyainak közös elhatározásából keletkeznek és alakulnak a jogviszony egyes elemei, hanem abba az állam – legalábbis a keretek megteremtésével – beleavatkozik. Ezzel szemben az angolszász típusú jogrendszer államaiban működő felsőoktatási intézmények és hallgatóik között egyértelműen kontraktuális jogviszony jön létre (bár az angol jogtudományban az is vita tárgya, hogy ezekben az esetekben valóban szerződésről van-e szó) a felvétel és a beiratkozás tárgyában egyaránt.[127] Az amerikai egyetemeken – függetlenül attól, hogy állami vagy magán intézményekről van szó – az egyes szolgáltatások (szállás, étkezés, támogatások) tekintetében külön szerződések jönnek létre,[128] s hasonló a helyzet az ausztrál egyetemek esetében is, ahol a szerződéses jogviszony szintén egyedüli és széles körben meghatározó a hallgatónak az intézménnyel fennálló jogviszonyában.[129] Ezt azért szükséges megemlíteni, mert az előzőekben írtaknak megfelelően az angolszász egyetemeken a hallgatói önkormányzat sem az intézményen belüli szervezet, hanem sokkal inkább az egyesületekkel mutat hasonlóságot, amely a felelősségi szabályokban is lényeges eltérésekhez vezet.[130] Bár az angolszász jog is ismeri a hallgatói önkormányzat vonatkozásában a fegyelmi felelősséget, de csak a szervezeten belül, a tisztségviselők felelőssége harmadik személyek felé kizárólag

[126] Pautsch, Arne – Dillenburger, Anja: i.m. 108–109.

[127] Hart, Nicola – Forbes, Joanna – Jamdar, Smita: The Higher Education Institution-Student Contract, in: Palfreyman, David –Warner, David (szerk.): *Higher education law*, Bristol, Jordan Publishing limited, 2002, 113–114. *Farrington* tíz évvel később is azon az állásponton van, hogy lényegében lét kontraktusról van szó, külön a felvételről, külön az oktatásról. (Farrington, Dennis J. – Palfreyman, David: *The law of higher education*, Oxford, Oxford Univerity Press, 2012, 328.)

[128] Kaplin, William A. – Lee, Barbara A.: i.m. 8.1.3. (https://goo.gl/eWZaYB 2016.07.25.)

[129] Rochford, Francine: The Relationship Between The Student And The University, *Australia & New Zealand Journal of Law & Education*, 3. évfolyam, 1998/1, 28–48.
http://www.anzela.edu.au/assets/anzjle_3.1_-_2_francine_rochford.pdf (2016. 01. 27.)

[130] Farrington, Dennis J. – Palfreyman, David: i.m. 221. Ez részben azzal is magyarázható, hogy a hallgató az egyetem középkori hagyományaiból eredő egyenrangú partnerként számos nyugat-európai egyetemen még mindig meghatározó súllyal bír, azonban szerepe átértékelődik, egyre inkább a szolgáltatást igénybe vevőként lép fel. (Barakonyi Károly: 2004, i.m. 596–597.) Ez álláspontom szerint a hallgatói önkormányzat érdekvédelmi szerepének átértékelődését is eredményezi.

pénzügyi és csak közvetett.[131] Ez a különbség is azt mutatja, hogy a polgári jogias hallgatói jogviszony esetében a hallgatói önkormányzati felelősség nem lesz fegyelmi jellegű, míg a magyar szabályozásban is megjelenő közjogias jelleg a vezetői felelősség közjogi jellegű számonkérésének lehetőségét és indokoltságát támasztja alá. Ezért helyes, hogy a hallgatói önkormányzati tisztségviselők e feladatukkal összefüggő kötelezettségeinek vétkes megszegése függelmi típusú, azaz fegyelmi felelősséget alapozzon meg.[132]

III.2.4. Testületek az egyetemeken

A felsőoktatási intézmények döntéshozatali mechanizmusában hagyományosan jelen van az egyszemélyi vezető mellett – a kezdetben csak az egyetem oktatóiból, jelenleg vagy az egyetem polgáraiból (tehát oktatókból és hallgatókból), vagy más, a törvényben meghatározott személyekből álló – a vezető döntéséhez szükséges előzetes véleményt vagy egyetértést megadó, javaslattevő testület, amely gyakran maga is döntési jogkörrel rendelkezik.[133] Egy, az egyetemvezetők körében készített felmérés bemutatta, hogy e meghatározó személyek kritikusan látják a szenátus működését, amelynek legproblematikusabb pontjai a lassúság és nehézkesség mellett a tagok felkészületlensége, érdektelensége és felelőtlensége, a hallgatói tagok esetében befolyásolhatóságuk, a kollektív érdekérvényesítés helyett saját szempontjaik előtérbe helyezése, amely gyakran formális döntésekhez, formális működéshez vezet, részben erre hivatkozással is felvetve a szenátus hatásköre csökkentésének gondolatát is.[134] Megjegyzendő, hogy több nyugat-európai megoldás mintaként szolgálhat arra, miként határolhatók el egymástól a tudományos hatáskörök és a gazdasági szempontok (lásd a testületi felelősséget tárgyaló fejezetben), ezért önmagában nem a felvetéstől kell óvakodni, azonban a megvalósítás részletei már kiemelt figyelmet igényelnek.[135]

Mindezek ellenére az Nftv. hatálybalépése időpontjában a szenátusra és testületekre irányadó szabályozási körben érdemi változást nem hozott. Első olvasásra itt is szembetűnő, hogy sok esetben az Ftv. 2. szövegezése került átemelésre.

[131] Farrington, Dennis J. – Palfreyman, David: i.m. 228., 231.

[132] Korábban utaltam rá, hogy a munkajog keretei között létező fegyelmi felelősség nem csupán a közszférában található meg. Azonban a szakirodalom is azon az állásponton van, hogy noha a „magánmunkajog-viszonyban" is ismert ez a felelősségi forma, fő szabályként a közszolgálatban képzelhető el. Lásd: Prugberger Tamás – Nádas György: i.m. 283–284.

[133] Kocsis Miklós: 2011a, i.m. 142–14., illetve Kocsis Miklós: 2010a, i.m. 63.

[134] Keczer Gabriella: 2010. i.m.125–127.

[135] Hamza Gábor: Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez, *Magyar Tudomány*, 175. évfolyam, 2014/2, 130–131., 138–139.

Ugyanakkor sok esetben – a széleskörű rendeletalkotási felhatalmazásra tekintettel – az egyes témákat szabályozó normaszövegrészek rövidültek, és a jogalkotó látható szándéka volt a törvényben szabályozott működési struktúra nagyvonalúbb keretek közé helyezése. Ez persze korántsem laza, autonóm módon kitölthető kereteket jelentett, sokkal inkább elégtelen és ezáltal a rendeletekkel kormányzati hatáskörben pontosítható szabályozást.

Eleinte nem változott a szenátus szerepe sem, s ugyan a hatályos szöveg is változatlanul kimondja, hogy az a felsőoktatási intézmény vezető testülete, melyet megilletnek az intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságai, a kancellár, majd a konzisztórium jogintézményének bevezetése után ez a súly jelentősen csökkent.[136] Ez a súlytalanodás nem a hatáskörben érhető tetten, hiszen az jóformán nem változott, továbbra is elsősorban stratégiai ügyekben jogosult eljárni.[137] Ez azonban csak első látásra tűnik impozánsnak, hiszen ezek közül a legjelentősebbek, az intézményfejlesztési terv, illetve annak részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégia, a költségvetés és a vagyongazdálkodási terv nem csupán gazdasági működtetési kérdéseket érintenek, hanem az intézmény alapfeladatait, rendeltetését, az alaptörvényben rögzített jogok gyakorlásának lehetőségét biztosító tevékenységét is, amely kérdésekben a szenátus eljárása a konzisztórium hatásköre útján

[136] Nftv. 12. § (1)-(2) bek.

[137] A szenátus hatásköre különösen: meghatározni a felsőoktatási intézmény képzési és kutatási feladatait és azok végrehajtását ellenőrizni, elfogadni az intézményfejlesztési tervet (meghatározva benne a fejlesztéssel, a fenntartó által a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott vagyon hasznosításával, megóvásával, elidegenítésével kapcsolatos elképzeléseket, a várható bevételeket és kiadásokat), illetve annak részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégiát; elfogadni a képzési programot, a szervezeti és működési szabályzatot, doktori szabályzatot, a minőség és teljesítmény alapján differenciáló jövedelemelosztás elveit (2019. január 1-jét követően már nem), a fenntartó által meghatározott keretek között költségvetését és a számviteli rendelkezések alapján elkészített éves beszámolóját; meghatározni a hallgatói tanácsadás rendszerét, az oktatói munka hallgatói véleményezési rendszerét; a fenntartó egyetértésével dönteni – 2018. december 31-ig fejlesztés indításáról –, az intézmény vagyongazdálkodási tervéről, gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről; továbbá dönteni a tudományos tanács létrehozásáról, tagjainak és elnökének megválasztásáról, javaslatot tenni a rektori pályázati felhívás tartalmára, elbírálni a rektori pályázatokat és megválasztani a rektorjelöltet, továbbá értékelni a rektor vezetői tevékenységét; dönteni az oktatói, kutatói és vezetői pályázatok rangsorolásáról, címek, kitüntetések adományozásáról; a doktori iskola létesítéséről, megszüntetéséről és a doktori képzés indításáról; egyéb képzés indításának, illetve megszüntetésének kezdeményezéséről [Nftv. 12. § (3)–(4) bek.]. Emellett pedig dönt Professor Emeritus, címzetes egyetemi vagy főiskolai docensi, címzetes egyetemi vagy főiskolai tanári, mesteroktatói, mestertanári cím adományozásáról is (Nftv. 32. §).

korlátozott.[138] Emellett a konzisztórium működése jelentősen kihat a vezetői felelősség terjedelmére is, mert nem csupán a kancellári hatáskör – egyetlen – érdemi korlátját jelenti, hanem az autonómia szűkítésének újabb eszközét. Bár a konzisztórium tulajdonképpen a kancellár hatáskörét zsugorította, átvéve tőle az egyetértési jog gyakorlását a legerősebb, ezáltal a szenátusnak részben ellensúlyát jelentő hatáskörök esetén, ezzel áttételesen a szenátus hatáskörgyakorlásának szabadságát is leszűkítette.[139]

Az Nftv. szerint a konzisztórium az állami felsőoktatási intézményben az intézmény stratégiai döntéseinek megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése céljából működik.[140] A testületnek a hivatalból tag rektor és kancellár melletti további három tagját az oktatásért felelős miniszter delegálja, a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezetei és az érintett felsőoktatási intézmény, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata javaslatára. E delegált tagok tevékenységükért díjazásra nem jogosultak.[141] A konzisztóriumokhoz több nyugat-európai jogintézmény szolgálhatott mintául, ezek egyike a német kuratórium. Ezzel kapcsolatban pedig azért érdemes a kuratóriumi és a konzisztóriumi tagság keletkezése közötti szembetűnő különbségekre utalni, mert – bár ismert olyan megoldás, amikor a város, a tartomány jelöli ki őket (Hamburg) – gyakran előzetes követelmény az intézmény rektora és kancellárja és a közösség egy képviselője meghallgatása (Észak-Rajna–Vesztfália), más esetben pedig az egyetemi tanács és a minisztérium képviselőiből fele-fele arányban álló bizottság (Alsó-Szászország) választja ki őket – általában az üzleti vagy kapcsolódó szakterületi gyakorlatban jártas külső személyek közül.[142]

A konzisztóriumok 2016 tavaszán alakultak meg,[143] s gyakorlati tapasztalatunk működésükről annak ellenére nincsen, hogy azóta a kézirat lezárásakor már több

[138] Nftv. 13/C. § (1) bek. Az ugyancsak konzisztóriumi egyetértéshez kötött beszámoló-elfogadás és a gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről való döntés kevésbé élesen veti fel a szenátus autonómiabiztosító funkciójának radikális csökkentését.

[139] Nftv. 13/C. § (1) bek.

[140] Nftv. 13/B. § (1) bek.

[141] Nftv. 13/B. § (2)–(5) bek.

[142] Gross, Thomas: Das Kuratorium. Hochschulautonomie durch institutionalisierte Kooperation? *Die Öffentliche Verwaltung*, 52. évfolyam, 1999/1, 898.

[143] Februártól megalakulnak a konzisztóriumok a felsőoktatási intézményekben (2016. január 27.). (http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/felsooktatasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/februartol-megalakulnak-a-konzisztoriumok-a-felsooktatasi-intezmenyekben 2016.06.15.)

mint három év telt el.[144] A konzisztóriumok működésének értékelését nehezíti az a körülmény, hogy noha a Vhr. részleges transzparenciát követel meg velük kapcsolatban (a konzisztórium által hozott határozatokat nyilván kell tartani és a felsőoktatási intézmény szabályzatának megfelelő módon nyilvánosságra kell hozni),[145] a legtöbb esetben lényegében a nyilvánosságtól elzárva működnek. A huszonhét[146] állami intézmény honlapját áttekintve megállapítható, hogy tizenkét intézmény esetében egyáltalán nincs semmilyen adat sem a konzisztóriumról.[147] Ha a következő négyféle adatot vizsgáljuk: névsor, életrajz, döntések, ügyrend, azt láthatjuk, hogy tizenöt intézmény legalább egy adatot (gyakran a névsort) közzétesz, két, illetve három adatot azonban már csak három-három, valamennyi adatot pedig csak egyetlen intézmény publikálja. A konzisztórium tagjainak életrajzát három, döntéseit teljesen hozzáférhető módon négy, jelszóval védve további kettő, ügyrendjét öt intézmény teszi közzé, további egy intézményben keresőből elérhető, egy esetében pedig arra utal a honlap, hogy „hamarosan" felkerül. Az ezek szerint igencsak szűkre szabott hozzáférési lehetőségeket tovább nehezíti, hogy az adatok a honlapokon gyakran csak nehezen, négy-öt aloldalon keresztül tartó navigációval érhetők el.[148] Ezen megállapításokat vizsgáló kontrollkutatás eredményeiből az is látszik, hogy ez inkább tűnik állandó trendnek, semmint a kezdeti nehézségek okozta átmeneti zavarnak.[149]

Hogy a jogalkotó pontosan miért tartotta szükségesnek bevezetni, illetve a normaszövegben szereplőn túl mi a célja, dokumentáltan nem derül ki; a törvényjavaslat indokolása a szövegtervezet megismétlésén túl érdemi információt nem ad,[150] és

[144] Nagy Marianna: Egy szegény dékánhelyettes panaszai, avagy a felsőoktatási lét elviselhetetlen bizonytalansága, in: Fazekas Marianna (szerk.): *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmányok Ficzere Lajos tiszteletére*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 220–221.

[145] Vhr. 65/B. § (2) bek.

[146] A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen konzisztórium nem működik.

[147] A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem esetében feltehetően sok adat fent van, de jelszóval védett, így külső látogató számára nem elérhető. A Dunaújvárosi Egyetem esetében csapán a konzisztórium működésnek ténye, és az is csak az internetes kereső program segítségével található meg. Néhány helyen (SZTE, SZIE, SoE) csak sajtóhír utal a konzisztórium működésének tényére.

[148] Lásd: Rónay Zoltán: A konzisztórium helye, szerepe, működésének célja az állami felsőoktatási intézmények irányításában és vezetésében – kérdések és válaszkísérletek, in: Juhász Erika – Endrődy Orsolya (szerk.): *Oktatás-Gazdaság-Társadalom*, Budapest, Debrecen, Debreceni Egyetem, Magyar Nevelés- és Oktatáskutatók Egyesülete (HERA), 2019, 752–765.

[149] Rónay, Zoltán: Consistory – the obscure subject of state control, in: Kováts, Gergely – Rónay, Zoltán (szerk.): *In search of excellence in higher education*, Budapest, Corvinus University of Budapest Digital Press, 2019, 71–87.

[150] Lásd: Magyarország Kormánya T/4767. számú törvényjavaslata egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról. 64–65. o. http://www.parlament.hu/irom40/04767/04767.pdf

a kritikai hangok is az eredeti tervként megjelenő, a végső előterjesztésben nem szereplő, a rektor kiválasztásában is egyetértési jogot biztosító hatáskör miatt erősödtek meg.[151] Ismert olyan vélemény is, amely megkérdőjelezi egy konzisztórium jellegű testületnek a kancellári rendszer bevezetését követő meghonosítása szakmai többletértékét.[152] Ugyanakkor érdemes említést tenni a 2005-ben tervezett irányító testület és a konzisztórium viszonyáról. Több olyan vélemény is napvilágot látott, amely előbbi esetében is vitatta az alkotmánysértést,[153] míg mások épp a 2005-ös alkotmánybírósági határozatra hivatkozva kifogásolják a konzisztóriumot,[154] sőt kifejezetten az Alaptörvénybe ütköző mivoltát is megfogalmazzák.[155] A szenátus és a konzisztórium tagjainak felelősségéről, működésüknek az intézményi vezetők felelősségét befolyásoló szerepéről később részletesen szó lesz.

Természetesen e két kiemelt testület mellett a felsőoktatási intézményekben jelenleg is számos más grémium működik, ezek közül azonban a törvény csak kevéshez telepít döntési hatáskört, a legtöbb testület létrehozása és működési szabályainak megállapítása az intézmény önszabályozó autonómiájának része.[156] Ugyanakkor itt kell említést tennünk az Egészségügyi Irányító Testületről is. Az egészségügyi felsőoktatási intézmények egyszemélyi vezetése kapcsán már utaltunk rá, hogy ha az egészségügyi felsőoktatási intézmény klinikai központot és egyetemi kórházat is működtet, az egészségügyi szolgáltatások egységes szakmai irányítását Egészségügyi Irányító Testület (a továbbiakban: EIT) látja el.[157] Az EIT az egészségügyi felsőoktatási intézmény testületi szerve, amelynek tagjai egyrészt az egészségügyért felelős miniszter által delegált négy, másrészt az egészségügyi felsőoktatási intézmény rektora és kancellára által delegált két-két fő. Az EIT a tagjai közül maga választja meg elnökét, aki az EIT képviseletére jogosult. Az elnök megválasztásához, az egészségügyi felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatának az EIT-t egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó feladataira, kötelezettségeire, jogosultságaira vonatkozó szabályainak meghatározásához és módosításához az egészségügyért felelős miniszter egyetértése szükséges. Hogy

[151] A Magyar Rektori Konferencia észrevételei az Nftv. módosításával összefüggésben. (http://www.mrk.hu/wp-content/uploads/2015/05/Nftv_velemeny_summa.pdf 2016.06.15.)

[152] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 18.

[153] M. Tóth Balázs: Kereszttűzben az oktatási reform, *Fundamentum*, 9. évfolyam, 2005/3, 130–131.

[154] Fábri György: Konzisztórium = alkotmányos jogoktól megfosztott egyetem, *Egyetemi Polgár* 2015. április 23. (http://egyetemipolgar.net/2015/04/23/konzisztorium-alkotmanyos-jogoktol-megfosztott-egyetem/ 2016.06.15.)

[155] Az Eötvös Károly Intézet álláspontja a konzisztóriumokról és az egyetemi autonómiáról. 2–6. o. (http://ekint.org/ekint_files/File/a%20konziszt%F3rium%20alkotm%E1nyellenes.pdf 2016.06.15.)

[156] Kocsis Miklós: 2011a, i.m. 63. Lásd még Nftv. 12. § (3) bek. eb) pont és 13. § (1) bek.

[157] Nftv. 99. § (3)–(7) bek.

pontosan mit is jelent a törvényben megfogalmazott egészségügyi szolgáltatások egységes szakmai irányítása, azt az Nftv. csak annyiban fejti ki, amennyiben rögzíti, hogy az EIT a klinikai központ és az egyetemi kórház vonatkozásában az egészségügyi felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában rögzített feladatokat látja el, valamint az Eütv. 155. § (5) bekezdése szerinti fenntartói jogkörök gyakorlásához kapcsolódó előkészítő tevékenységet végez. Ez utóbbi keretében az egészségügyi felsőoktatási intézményen belül döntési jogkörrel rendelkezik. Egyebekben az EIT működésének rendjét az általa elfogadott ügyrend határozza meg. Látható tehát, hogy az egészségügyi felsőoktatási intézményekben a testületi vezetés dichotómiáját (szenátus-konzisztórium kettőssége) ezesetben is felváltja az EIT-vel bővült trichotóm testületi vezetés.

Végezetül megemlítem, hogy a hatályos törvény szerint az Ftv. 2. szabályaival egyező módon és keretek között működik a doktori tanács,[158] a tudományos tanács (bár az Nftv. nem határozza meg hatáskörét),[159] valamint az intézményi érdekegyeztető tanács.[160] Érdekesség, hogy a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint gazdasági tanács is működtethető.[161] Ugyancsak kötelezően kell működtetni állandó bizottságot a hallgatók tanulmányi, vizsga- és szociális ügyeinek intézésére,[162] valamint kreditátviteli bizottságot.[163] Ezekben az esetekben tehát a törvény kifejezetten előírja testület létesítését és működtetését az intézmények számára. Más esetekben a testület szükségessége csupán kikövetkeztethető egyes rendelkezésekből: Az, hogy a fegyelmi ügyekben bizottság jár el, csak abból látható, hogy a kormány számára adott rendeletalkotási felhatalmazás erre utal.[164] A hallgatókat érintő ügyekben is eljáró testületek esetében a részvételt előíró szabály változatlan, de a korábbihoz képest eltérés, hogy ahol minimális részvételi arányt ír elő a törvény, a küszöb a bizottság tagjainak huszonöt százaléka.[165]

Azon egyéb testületek esetében, amelyek döntési jogot gyakorolnak, e hatáskörük leginkább az intézményi szabályozásból fakad, így azok kapcsán a felelősség vizsgálata csak az egyes belső normák – jelen mű tematikus kereteit meghaladó – átfogó elemzését követően lenne megvalósítható. Más testületek döntési jogosultsága (így a doktori vagy habilitációs bizottságoké) oly mértékben szakmai, amely a felelősség rendkívül specifikus kérdését veti fel: a döntéshozatal során a pártatlanság, összeférhetetlenség szabályai érvényesültek-e, a tagok felkészülten

[158] Nftv. 16. § (5) bek.
[159] Nftv. 12. § (3) bek.
[160] Nftv. 38. § (2)–(3) bek.
[161] Nftv. 14. § (4) bek.
[162] Nftv. 12. § (5) bek.
[163] Nftv. 49. § (5) bek.
[164] Nftv. 55. § (5) bek.
[165] Nftv. 12. § (5) bek.

jártak-e el. E kérdéskörök szoros összefüggést leginkább az etikai felelősséggel mutatnak. A nem döntéshozó, hanem javaslattevő, véleményező testületek esetében is leginkább ez utóbbi felelősségi elemekkel találkozhatunk. Ez is arra utal, hogy a felelősség érdemben csak az egyes tagok vonatkozásában merül fel.

Sem a korábbi felsőoktatási jogszabályok nem határozták meg, sem az Nftv. nem határozza meg, hogy e testületek vagy akár egyes tagjaik rendelkeznek-e felelősséggel az eljárásuk során gyakorolt hatáskörök vonatkozásában, s külön felelősségi szabályokat sem állapít(ottak) meg ezekre nézve. Pedig a szenátus a felsőoktatási intézmény Alaptörvényben rögzített jogosultságainak címzettjeként,[166] ekképpen az autonómia testületi alanyaként,[167] s mint a felsőoktatási intézmények legszélesebb és továbbra is meghatározó hatáskörrel rendelkező testülete,[168] hosszú távú következményekkel járó, az oktatás és tudomány minőségét befolyásoló, és ezáltal a társadalmi folyamatokra ható döntések meghozatalára jogosult, valamint a személyi tárgyú és gazdasági, pénzügyi konzekvenciákkal járó határozatai révén az intézmény mindennapjait és jövőbeni sorsát is befolyásolni képes.[169] Az állami felsőoktatási intézmények esetében külön említendő még a konzisztórium, amely a stratégiai és gazdasági tárgyú döntésekben gyakorolt egyetértési joga folytán az intézményi autonómiába közvetlenül beavatkozó szervként képes meghatározni az adott intézmény működésének irányát és kereteit.[170] E testületek mellett a felsőoktatási intézményekben számos más grémium működik,[171] ezek közül azonban a törvény csak kevéshez telepít döntési hatáskört, a legtöbb létrehozása és működési szabályainak megállapítása, ahogy már említettem, az intézmény önszabályozó autonómiájának része.[172]

Mindazonáltal a testületek megítélése nem csupán a felelősséggel való sajátos viszonyuk, de hatékonyságuk szempontjából is hosszú ideje a viták kereszttüzében áll. A felsőoktatásban nem csupán a vezetőkről való döntés – a rektor estében gyakran az intézménypolitikai, a kancellár kiválasztásánál pedig a „valódi" kormányzati politikai szempontok súlya meghatározóbb a vezetői kvalitásokhoz képest –, hanem a testületi tagok megválasztása sem minden esetben az alkalmasság (pl.

[166] Nftv. 12. § (2) bek.

[167] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 10.

[168] Bár a kancellár és a konzisztórium jogintézménye a költségvetéssel összefüggő, illetve a stratégiai tervek tárgyában hozott döntések tekintetében korlátozza az állami intézmények szenátusainak hatáskörét, az alapdokumentumok (szervezeti és működési szabályzat) elfogadása vagy épp az első számú vezető, a rektor megválasztása továbbra is szenátusi hatáskör.

[169] Lásd Nftv. 12. § (3) bek.

[170] Nftv. 13/B.–13/C. §

[171] Nftv. 12. § (5) bekezdés a hallgatók tanulmányi, vizsga- és szociális ügyeinek intézésére állandó bizottság létrehozásának kötelezettségét írja elő. A 49. § (5) bekezdés a kreditátviteli bizottság, az 55. § (5) bekezdés a fegyelmi bizottság megalakításáról rendelkezik.

[172] Nftv. 12. § (3) bek. eb) pont és 13. § (1) bek.

döntésképesség, tájékozottság, hosszú távú, intézményi és részérdekeket egyaránt figyelembe venni és összehangolni képes látásmód) alapján történik, hanem nem ritkán a különböző érdekcsoportok mozgásának, hagyományok előtérbe kerülésének vagy annak köszönhetően, hogy alig találni valakit, aki a tagságot vállalná. Szinte rímelnek az előbbi gondolatokra *Szamel Lajos* megállapításai, aki arra mutatott rá, hogy „[a]z alsószintű közigazgatási vezetők munkaidejüknek mintegy ötven százalékát üléseken, értekezleten töltik, húsz százalékát pedig azzal, hogy ezeket előkészítsék, illetve hogy felkészüljenek rájuk."[173] Ugyan a felsőoktatási intézmény nem közigazgatási szerv, de a probléma hasonló. Az intézményi vezetők és a „hadra fogható" oktatók-kutatók gyakorta panaszolják, hogy a „bizottságosdi", különösen az eredmény nélküli, órákon át tartó ülésezés mennyi idejüket veszi el az alapfeladattól vagy más hasznos(abb) kiegészítő tevékenységtől.

Mindezek ellenére – különösen a hagyománykövetésben erőteljes felsőoktatási intézményekben – a testületek szerepe korántsem lebecsülendő, jelentőségük nem csupán az akár törvényben, akár belső szabályozással hatáskörükbe telepített ügyek fontosságából adódik, hanem a felsőoktatás-irányításban és intézményvezetésben betöltött szerepükből, valamint abból, hogy a kollegiális szervezethez leginkább illeszkedni képesek, az oktatók és kutatók mint autonóm személyek és az általuk alkotott különböző érdekcsoportok összehangolására, szintetizálására leginkább alkalmasak.[174] A szakirodalomban ismert vélemény szerint azzal, hogy a testület hatáskörébe tartozik a gazdasági és társadalmi környezethez alkalmazkodó szervezetfejlesztés és arról gondoskodás, hogy minderre hatékonyan és takarékosan kerüljön sor, lényegében kettős hatáskör-, vagy ha úgy tetszik, hatalommegosztási szerepet tölt be: „az alapító (állam) és az intézmény között, illetve az intézményen belül."[175] Más nézet szerint a „hatalommegosztás" „ebben az értelemben nem a feladatok, hatáskörök felosztását, szétosztását jelenti az egyetemirányítás régi és új szereplői között, hanem a felelősség megosztását."[176] Az állami fenntartói és intézményi hatáskörök (hatalom) testület útján megvalósuló elosztásának eszköze lett volna az irányító testület, és az volt – még ha kissé csonka formá-

[173] Szamel Lajos: A testületek felelőssége, *Állam és Igazgatás*, 36. évfolyam, 1986/5, 395.

[174] Kisebb szervezetekben a testületi döntéssel akár az is elérhető, hogy a célokat az intézmény egésze magáénak érezze, és megvalósításukért mindent megtegyenek. (Juhászné Szima Mária: Vezetői és/vagy testületi döntés? *Munkaügyi Szemle*, 46. évfolyam, 2002/5, 40.) Nézetem szerint a felsőoktatási intézmények esetében ez azonban csak akkor igaz, ha a testület lényegében lefedi a szervezetet (a tantestület mintájára), vagy a testületi tagoknak mint az intézmény egyes érdekcsoportjait képviselőknek magas fokú a legitimitása.

[175] Roóz József: Felelős intézményirányítás, felelős egyetemi kormányzás, in: Hrubos Ildikó – Török Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban* 2., Budapest, Felsőoktatási Gazdasági Szakemberek Egyesülete, 2012, 131.

[176] Keczer Gabriella: 2016, i.m. 68.

ban is – a gazdasági tanács, és jelenleg ezt a szerepet tölti be a konzisztórium.[177] A jogalkotó ezen kezdeményezései olybá tűnnek, mintha magáévá tenné azt a kritikát, amely a szenátust egy csekély hatékonyságú és szakszerűség híján álló testületként jellemezte.[178] Még ha ezen megállapítást fenntartások nélkül el is fogadnánk, a jogalkotó ezen reflexiója is csak részben lenne jogosnak tekinthető, hiszen a szenátus hatásköre alapvetően jogalkotói szándékon múlik. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy szakszerűsége azonban részben saját elhatározásától is függ, ugyanis a törvényi felhatalmazás keretei között működésének szabályait szabadon megállapíthatja.[179] E jogával élve akár a tagság kiválasztásának szempontjait megállapító rendelkezéseket kialakíthatná, akár a hiányzó szakértelem pótlásának intézményesített rendszerét kiépíthetné. A finn példa azt mutatja, hogy 2004-ig a belső igazgatás ott is a hagyományos, az oktatók, hallgatók és egyéb dolgozók képviseletét a döntéshozatalban biztosító testületek útján valósult meg, ezt követően azonban igény mutatkozott a külső, elsősorban az üzleti szféra világából érkező szakértők közreműködésére is. Ez a folyamat addig fejlődött, hogy a 2010-es reform során a finn kormány tervei szerint a vezető testület tagjainak csupán felét alkották volna az egyetemi polgárok képviselői, míg a másik fele külső tagokból (a kormány delegáltjaiból és kisebb részben a támogatók képviselőiből) állt volna, ezzel zárva ki, hogy a „belsők" bármilyen kérdésben egymagunk dönthessenek. A terv épp ezen bukott el, mert a finn parlament alkotmányügyi bizottsága (az alkotmánybíróságok előzetes normakontrolljához hasonló hatáskörében eljárva) az önkormányzathoz való alkotmányos jog sérelmét látta a megoldásban, egyúttal azt is kimondta, hogy az önkormányzatiság nem korlátozódhat a kutatás és oktatás kérdésére, annak a gazdálkodásra és az igazgatásra is ki kell terjednie. Éppen ezért nem találta elfogadhatónak kizárólagos megoldásként egy olyan testület kialakítását, ahol a belső tagok nincsenek többségben. Azt azonban maga is kiemelte, hogy az egyetem saját maga választhat ilyen megoldást, de az csak saját elhatározásán alapulhat, arra nem lehet kényszeríteni.[180] A németországi példa is azt mutatja, hogy bár az intézményi tanács mint legkisebb közös nevező kulcsszerepe vitathatatlan, de ugyanígy indokolt külső szakértőket igénybe venni. A tartományonként eltérő normatív keretek között ennek aránya (pl. csak egy személy vagy legalább a tagok fele, sőt akár többsége külső szakértő legyen), illetve annak módja, hogy e külső személyek miként kerülnek az intézményi szervezetbe, a helyi politikai,

[177] *Roóz József* arra is felhívja a figyelmet, hogy amikor az állam az intézményi testületekre ruházza át hatásköreit, ezzel egyaránt növeli mozgásterüket és felelősségüket is. (Roóz József: 2012, i.m. 133–134.)

[178] Barakonyi Károly: 2012, i.m. 236., Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 15.

[179] Nftv. 12. § (2) bek. b) pont.

[180] Suksi, Markku: Finland: Reform of regional state administration and universities, *European Public Law*, 16. évfolyam, 2010/3, 365–369.

társadalmi körülményektől és hagyományoktól függ.[181] Mindez jól mutatja, hogy a nemzetközi szakirodalomban az akadémiai típusú, az önkormányzatiságot megtestesítő testületekkel szembeni ellenérzésekből következően gyakran maguknak az intézményeknek a kezdeményezésére indult meg egy, e tanácsok szakértő vonásának erősítését célzó folyamat.[182] A másik lehetséges megoldást – ugyancsak széleskörű tapasztalatok alapján – már a hazai szakirodalom vetette fel több ízben is arra hivatkozással, hogy egyetlen testület az összetételéből és az abból következő kompetenciájából adódóan nem képes egy bonyolult szervezet sokrétű vezetési feladataival megbirkózni, ezért megfontolandó lett volna több, különböző hatáskört gyakorló testület kialakítása.[183]

A szenátusról alkotott rossz véleményt a mindenkori politika is meglovagolta, és azt a tekintélyét tovább rombolva a jogalkotásban is megjelenítette. Ezért véleményem szerint indokolt lenne, ha az intézmények szembenéznének azzal, hogy a szenátus tekintélyét csak maguk képesek helyreállítani, ennek érdekében pedig a legmesszebbmenőkig kiaknázva az e téren nem is annyira szűk autonómiát, működését korszerűsíteni. Hiszen a felsőoktatási intézmény tanácsa nem csupán egy ellenőrző testület, annál sokkal több kompetenciával bír.[184] Véleményem szerint az ebbe az irányba történő elmozdulás két szempontból is előnyös lehet. Egyrészt

[181] Burgi, Martin – Gräf, Ilse-Dore: Das (Verwaltungs-)organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 125. évfolyam, 2010/18, 1132–1133. (Ugyanitt leírják, hogy a tartományok harmadában a tanács csak konzultatív testület, kétharmaduknál azonban ellenőrző és a legszélesebb spektrumra kiterjedő döntési jogosultsággal is bír. Brandenburgban pl. tanulmányi felsőoktatási intézményi tanács működik, Bajorországban a tagok fele a tartományi szenátusból érkezik, Brémában viszont nem működik ilyen testület.) A bajor szabályozáshoz lásd: Geis, Max-Emanuel: Struktur und Organe, in: Geis, Max-Emanuel (szerk.): *Hochschulrecht im Freistaat Bayern: Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 2009, 268–297. A baden-würtenbergi felsőoktatási reform kapcsán a szakirodalom leszögezte, hogy a felsőoktatási intézmények vezető testületének szakszerűsége, szakértelme csak az önkormányzatiságot, autonómiát nem sértő módon biztosítható, azok a megoldások, amelyek a külső tagok részvételét írják elő, csak addig támogathatók, amíg e követelmények nem sérülnek. (Schenke, Wolf-Rüdiger: Neue Fragen an die Wissenschaftsfreiheit. Neue Hochschulgesetze im Lichte des Art. 5 III GG., *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 24. évfolyam, 2005/9, 1005.)

[182] A brit egyetemeken az érdemi irányítást a tanács (Council, Skóciában: Court, a London Egyetemen: Board of Trustees) látja el. Működik szenátus is, de annak hatásköre az akadémiai típusú ügyekre terjed ki, amelyekben a tanács hatáskörte korlátozott. (Farrington, Dennis J. – Palfreyman, David: i.m. 149–151.)

[183] Ladányi Andor: 1994a, i.m. 18., ehhez hasonlóan fogalmaz *Barakonyi Károly* (Barakonyi Károly: 2004, i.m. 596.) és lényegében ugyanezen véleményt ismétli meg *Keczer Gabriella* is (Keczer Gabriella: 2010, i.m. 51–52.)

[184] Battis, Ulrich: Zur Reform des Organisationsrechts der Hochschulen, *Die Öffentliche Verwaltung*, 59. évfolyam, 2006/12, 501.

könnyebben elfogadható és kivitelezhető, mint annak áthidalása, amit *Barakonyi Károly* úgy fogalmazott meg, hogy olyan egyetemi kormányzási rendszer kiépítése lenne ideális, amelyben a rektorral szemben „túlhatalomra" szert tevő szenátus (és azon keresztül az akadémiai szféra) nem rendelkezik végső döntési jogkörrel a stratégiai kérdésekben, miközben ezzel párhuzamosan akadémiai ügyekben az eddiginél szélesebb döntési jogosultságot kap.[185] Másrészt a szakértő jelleg beemelésével a döntési felelősség megállapíthatósága is könnyebbé válhat, mert így elkerülhető a tagok egyik gyakori felelősségelhárító hivatkozása: az előterjesztő szakértelmére való támaszkodás. Nem vitásan azonban a korábbi és a jelenlegi szabályozási és működési környezet sem támogatja, hogy az intézmények bármelyik fent vázolt elvárásnak megfelelő irányba újragondolják a szenátus működését, ehelyett inkább a jogalkotó próbálta meg külföldi minták alapján a szenátus szakértelmének és felelősségének defektusát kompenzálni.[186] Lényegében azonban a kormányzat sem tudott túllépni azon, hogy az ezen okból újonnan létrehozandó testületeket (különösen a gazdasági tanácsot) ne a politikai érdekérvényesítés egyik lehetséges eszközének tekintse. Noha például a tervezett irányító testület a távlatosabb, a részérdekektől messzebb álló, stratégiai gondolkodás és cselekvés megjelenítését szolgálta volna,[187] a kényszerűségből helyébe illesztett gazdasági tanácsban nem csupán a visszafaragott hatáskör, de a fenntartó által a testületekbe delegált személyek köre is gyakran meglepő volt, nem ritkán – és különösen a 2010-es kormányváltás után – aktív kormányzati embereket választva a testületbe.[188]

Ilyen előzmények után többen is az irányító testület, illetve a gazdasági tanácsok bevezetési kísérleteiből kifejlődött intézményként tartják számon a konzisztóriumot,[189] amelyet összevetve a külföldi példákkal azzal szembesülünk, hogy korántsem alkalmas a tőle elvárható funkciók megvalósítására. A szakirodalom a „board"-ot nevezi meg a korszerű felsőoktatási kormányzást biztosító grémiumként. Ugyan a klasszikus board intézmény – az elnöki típusú egyetemi kormányzáshoz hasonlóan – az Egyesült Államokban fejlődött ki,[190] azonban ott is számos tényezőtől, így állami, magán, szekuláris vagy egyházi mivoltuktól és nem utolsó sorban méretüktől függ az intézmények belső kormányzása. (Épp ezért sem tartom helytállónak azt a felvetést, amely a felsőoktatási intézményeknek az általában vett amerikai mintához igazítását szorgalmazza.) Kétségtelen azonban, hogy valamennyi típusban közös a legfelső szintű irányításnak egy testület, a board

[185] Közel egy évtized elteltével ismételten összefoglalta itt: Barakonyi Károly: 2012, i.m. 236.

[186] A külföldi minták egyfajta összefoglalására lásd: Keczer Gabriella: 2016, i.m. 65–66.

[187] Veres Pál: i.m. 73.

[188] A gazdasági tanácsok személyi összetételének kimutatására lásd: Polónyi István: *Az ezredforduló hazai oktatása*, Budapest, Új Mandátum Kiadó, 2011, 122–124. (2011b)

[189] Keczer Gabriella: 2016, i.m. 66–69.

[190] De Groof, Jan – Švec, Juraj – Neave, Guy i.m. 133–134.

(„board of trustees" vagy „board of regents") hatáskörébe adása, amely testület alatt működik az egyszemélyi vezető, a „chief executive officer" („president" vagy „chancellor"), amely elnevezés arra is utal, hogy e személy vezeti az intézményi hivatalokat és hivatalnokokat.[191] Bár a német nyelvterületen (elsősorban Svájcban) a kilencvenes években választott kuratóriumi jogintézmény számos elemében emlékeztet a boardra, valójában nem annak másolásáról van szó, hiszen az ilyen típusú testületek működésére egészen a XIX. századra visszamenve találunk példát. Jellemzőjük, hogy létrehozásuk az adott tartomány szabályozásától függően fakultatív vagy kötelező. Utóbbi esetben hatáskörük leginkább tanácsadó jellegű, céljuk a szakértő kompetencia biztosítása az intézményi tanács számára. Néhány esetben (pl. Hessen) vétójoguk van üzleti és befektetési döntésekben. A berlini Freien Universität esetében kivételesen erős szerepe van a kuratóriumnak, amely a jelentősebb gazdasági és személyzeti döntésekbe is beleavatkozik, azzal, hogy ebbéli tevékenységük sehol sem terjedhet ki közvetlenül az oktatás és kutatás területére.[192] Kétségtelen, hogy a berlini példa is azt mutatja, hogy a kuratórium megfelelő hatáskörökkel kiváló közvetítő lehet a felsőoktatás (az intézmény), a kormányzat és az üzleti szféra között, ugyanakkor a széles döntési jogkörökkel felruházott és a magas szintű személyes közreműködéssel eljáró intézményi tanács is egyre inkább a társasági jogban megismert ellenőrző, felügyelő testületek funkcióját veszi át, amellyel képes ugyanezt a közvetítő szerepet is betölteni.[193]

A hazai megoldási kísérleteket vizsgálva egyértelműnek tűnik, hogy az irányító testület kialakítása is a board rendszer mintájára történt, kérdés azonban, hogy mennyiben tekinthetünk a konzisztóriumra is annak egyfajta sajátos hazai megoldási kísérleteként. Nézetem szerint a konzisztórium messze van eme alapvetően operatív menedzsmentfunkciókat ellátó (egyfajta igazgatótanácsként működő) testülettől. A nemzetközi felsőoktatásban meghonosított irányító testületi funkciók lényegében az intézményi érdekek védelmét és biztosítását, valamint a nemzeti szabályozásnak megfelelő működés ellenőrzését, egyben a stratégiai dokumentumok elfogadása és azok teljesülése mentén az elszámoltathatóság érvényesítését célozzák.[194] A konzisztórium törvényi meghatározása ebből a szempontból homályos, leginkább a tanácsadó (lásd a stratégiai döntéseinek megalapozása, gazdálkodási

[191] Kaplin, William A. – Lee, Barbara A.: i.m. 1.3. 2. (https://goo.gl/kOe8QR 2016.07.25.)

[192] Gross, Thomas: i.m. 895–900.

[193] Von Coelln, Christian: Das Binnenrecht der Hochschule, in, Hartmer, Michael – Detmer, Hubert (szerk.): *Hochschulrecht: Ein Handbuch für die Praxis*, Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 2011, 323–324. Utóbbira jó példa a szászországi felsőoktatási törvény által a szenátus számára biztosított széles hatáskör. [Nolden, Frank: *Aufbau und Organisation der Hochschule*, in: Nolden, Frank: – Rottmann, Frank – Brinktrine, Ralf – Kurz, Achim (szerk.): *Sächsisches Hochschulgesetz. Kommentar*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2011, 362–365.]

[194] Keczer Gabriella: 2016, i.m. 65.

tevékenység szakmai támogatása) és a felügyelőbizottsági (vö. gazdálkodási tevékenység ellenőrzése) funkciók keverednek. A gazdasági életben, a vállalatok esetében találunk arra példát, hogy az operatív és ellenőrző funkció egybe olvad („one-tier board"), hazánkban azonban a német mintára két testületbe (vagy az egyszemélyi vezető mellett megjelenő önálló testületbe) különváltan működik („two-tier board").[195] Ám a konzisztóriumhoz hasonló konstrukció ebben az összefüggésben nem értelmezhető. Ráadásul amíg a jogalkotó a legtöbb ellenőrző szervezet (felügyelőbizottság) feladat- és hatáskörét és felelősségét törvényben részletesen rendezi, a konzisztórium esetében az sem egyértelmű, hogy mit jelent a gazdálkodás ellenőrzése. Ebből következően már csak a hatáskör érdemi meghatározásának hiánya miatt sem beszélhetünk a testület tevékenységében való közreműködésből fakadó felelősségről.

A szenátus és a konzisztórium mint az intézményi költségvetés megállapításában szerepet játszó testületek e hatáskörének és az azokhoz kapcsolódó testületi tagi, illetve kancellári felelősségi körök elhatárolásának sajátos problémáját jelenti a Finanszírozási r. már említett, a hatályos törvényi rendelkezésekkel gyökeresen szemben álló felfogású szabályozása. Miközben a jogszabály elvi éllel rögzíti: az intézmények a részükre biztosított költségvetési támogatás felhasználásáról – sajátosságaik figyelembevételével, a működőképesség fenntartásának szem előtt tartásával – belső szabályozással döntenek, azaz az intézmények vezető testületeinek feladata határozni a támogatási összeg központosított és decentralizált részre való felosztásáról, illetve ez utóbbi szervezeti egységekhez, gazdálkodási egységekhez való eljuttatásának rendjéről,[196] az Nftv. a szenátus költségvetési döntését a konzisztórium egyetértési jogával korlátozza.[197] Nézetem szerint ugyanakkor a hatályos jogszabályi környezetben az egyetértési jog gyakorlása a költségvetés megállapításával összefüggésben mentesíti a szenátust és a kancellárt is a felelősség alól, miközben a konzisztórium tagjainak felelősségét a jogalkotó nem alapozta meg. Ezzel végképp eltávolodik a konzisztórium az eredeti, érdemi felelős vezetői (kormányzói) testületi mintától.

Érdekes kérdés a szervezet kialakítása során a szenátus, a konzisztórium és a kancellár viszonya. Ugyanis bár az Nftv. szerint a szervezeti és működési szabályzat elfogadása, ezáltal tehát a szervezet kialakítása szenátusi hatáskör, de a szervezetet érintő előterjesztések kancellári egyetértéshez kötöttek, azok esetleges intézményfejlesztéssel összefüggő, illetve vitathatatlanul fennálló költségvetési vonatkozásuk miatt a konzisztórium is bekapcsolódik. Ez bizonyos értelemben

[195] Lederer, Philipp: A comparative analysis of the liability of non-executive directors in the UK and of members of the Supervisory Board in Germany, *European Business Law Review*, 17. évfolyam, 2006/6, 1575–1587.

[196] Finanszírozási r. 9. § (2) bek.

[197] Nftv. 13/C. § (1) bek.

szembemegy a nemzetközi szakirodalom azon megállapításával, miszerint az egyetemek szervezeti autonómiája, mint minden szervezeti autonómia, magában foglalja a szervezet kialakításának és a működés megszervezésének autonómiáját, amely ugyan mindig a törvényi keretek között érvényesül, annak letéteményese azonban az egyetemi tanács.[198] Ez nézetem szerint nem zárja ki e kérdésekben más személyek vagy testületek bekapcsolását, de az autonómia biztosítását csak megfelelő hatásköri és felelősségi szabályok garantálják.

Az intézményekben kialakított minden más testület lényegében a belső szabályozás szerint működik,[199] egyedül a kreditátviteli, valamint a hallgatók tanulmányi, vizsga-, szociális és fegyelmi ügyeiben eljáró bizottság összetétele tekintetében tartalmaz rendelkezést a törvény.[200] Csupán a doktori képzésben közreműködő testületek esetében találunk további jogszabályi előírásokat, rögzítve a doktori képzés intézményi kereteit biztosító[201] doktori tanács[202] egyes döntéseit és az azok érdekében lefolytatandó eljárás néhány szabályát.[203]

[198] Schnedl, Gerhard: Organisationsautonomie im Universitätsgesetz 2002. Inhalt und Grenzen, *Zeitschrift für Verwaltung*, 30. évfolyam, 2005/2, 186–188., a szervezet kialakításával összefüggő az autonómia tárgyalására lásd még: 192–197. o.

[199] A hallgatók térítési kötelezettségére és juttatásaira vonatkozó rendelet a konkrét felelős meghatározását kifejezetten az intézményi szabályozásba utalja. Így van ez a kulturális, valamint a sporttevékenységek támogatásáról való döntés, a kollégiumi elhelyezés iránti pályázati kérelmekről való döntés, valamint a rendkívüli szociális ösztöndíj szóló döntés vonatkozásában. Míg az első esetben magát a döntéshozó szervet is a szabályzatban kell meghatározni, az utóbbi két esetben csak az eljárásrendre utal a rendelet, de álláspontom szerint e szabályozási körbe az eljáró testület vagy személy rögzítése is beletartozhat [a felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: TJR.) 10. § (6) bek., 12. § (1) bek., 17. § (1) bek.].

[200] Nftv. 12. § (5) bek., 55. § (5) bek.

[201] Kocsis Miklós: A doktori képzés jogszabályi keretei és jogalkalmazói gyakorlata Magyarországon, in: Ádám Antal (szerk.): *PhD Tanulmányok 7.*, Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2008, 221.

[202] A szenátus hatáskörébe tartozik a doktori iskola létesítésére vonatkozó kérelem jóváhagyása, illetve döntés doktori iskola megszüntetéséről és a doktori tanács létrehozásáról. A doktori tanács tagjainak kiválasztásakor – a tisztán hitéleti doktori képzések kivételével – biztosítani kell, hogy a tagok egyharmada, vagy legalább két tag ne legyen foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban a doktori iskolát működtető felsőoktatási intézménnyel. A doktori tanács szavazati jogú tagjai – a doktorandusz képviselők kivételével – kizárólag olyan személyek lehetnek, akik a törzstagság feltételeinek megfelelnek. A doktori tanács tagjainak kiválasztása során törekedni kell mindazon tudományágak arányos képviseletére, amelyekben a felsőoktatási intézmény doktori fokozat odaítélésére jogosult. A tanács akkor határozatképes, ha szavazati jogú tagjainak többsége jelen van [Doktori r. 5. § (4) bek., 8. §, 9. § (1) bek.].

[203] A doktori tanácshoz telepíti a jogszabály a doktori iskola létesítésének véleményezését, a doktori iskola megszüntetésének kezdeményezését, vagy ha az erre vonatkozó előterjesztést a rektor teszi, az ezzel kapcsolatos vélemény kialakítását [Doktori r. 5. § (4) bek., 8. §].

III.3. A felelősség

III.3.1. A felelősség fogalma és egyfajta csoportosítása

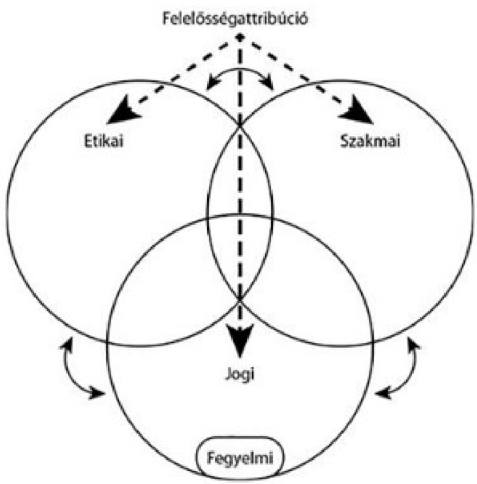
A felelősség fogalmának meghatározásakor – a vezetés kapcsán alkalmazott módszertant követve – indokolt először a köznapi értelmezésből kiindulni. Ennek kulcseleme a kötelezettség, amely valakiért vagy valamiért való felelősségben áll.[204] A felelősség irányulhat más emberek vagy élőlények felé, de gyakran élettelen tárgyak, akár szervezetek, intézmények vagy a fizikai környezet felé is.[205]

Emellett a doktori tanács a szenátus részére rendszeresen értékeli az egyetemen folyó doktori képzést és fokozatszerzést; tudományági doktori tanácsot hozhat létre; doktori fokozat odaítéléséről, honosításáról és visszavonásáról; véleményezi a szenátus részére a rektornak a tiszteletbeli doktori illetve a tiszteletbeli doktori és professzori cím adományozására tett előterjesztéseit; megválasztja a felsőoktatási intézmény doktori iskoláinak vezetőit, megbízza illetve felmenti a doktori iskola tanácsának tagjait, amely ügyekben kizárólagos hatáskörben jár el, azaz azokban a döntést intézkedést másra át nem ruházhatja. Ez utóbbi elemet azért is szükséges kiemelni, mert az alábbi hatásköreit viszont a tudományági doktori tanácsra átruházhatja, azaz nem kizárólagos hatáskörben eljárva dönt a doktori fokozatszerzési eljárások indításáról, a kreditelismerésekről, a doktori szigorlat tárgyairól; doktori szabályzatban meghatározottak szerint a doktori iskolák javaslatára kijelöli a doktori felvételi bizottság tagjait, a bírálóbizottság tagjait és a hivatalos bírálókat, létrehozza a szigorlati vizsgabizottságot, továbbá jóváhagyja a doktori témavezetők és a doktori iskola oktatóinak személyét; meghatározza a doktori fokozatszerzés idegen nyelvi követelményei körében az első idegen nyelvként (első nyelvvizsga) elfogadható nyelvek listáját; bírálóbizottság véleménye alapján dönt a doktorjelölt zárt védés iránti kérelméről. A tudományági (művészeti ági) doktori tanács tudományterületenként – ezen belül a felsőoktatási intézmény doktori szabályzatában meghatározott tudomány-, illetve művészeti ágakban hozható létre, összetételére és a személyi feltételeire a doktori tanácsra irányadó szabályokat kell alkalmazni [Doktori r. 9. § (2) bek. b), d), e)–j) pontok.]. Az intézményi és a tudományági doktori tanácstól meg kell különböztetni a doktori iskola tanácsát (a jogalkalmazó számára meglehetősen kényelmetlen a három hasonló területen, hasonló hatáskörben, hasonló megnevezéssel eljáró testület elhatárolása), amely a doktori iskola vezetőjének munkáját segítő testületként hozható létre. Tagjait a doktori iskola törzstagjai választják meg, őket a doktori tanács bízza meg és menti fel. A doktori iskola tanácsa hatáskörébe az inkább kisebb jelentőségű, adminisztratív feladatok tartoznak, mint a doktori témakiírók, témavezetők és a doktori iskola oktatóinak személyének jóváhagyása, a meghirdetésre javasolt doktori témákra való javaslattétel, a doktori téma kiírója témahirdetésének jóváhagyása, a doktorandusz doktori témájának jóváhagyása, valamint a képzés közbeni teljesítményértékelés [Doktori r. 10. § (1)–(2) bek.].

[204] Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006. 360. o. A felelősség etimológiai fejlődését és mint fogalom szemantikai elemzését lásd: Földi András: *A másért való felelősség a római jogban, jogelméleti és összehasonlító polgári jogi kitekintéssel*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2004, 30–37., 52–53.

[205] Winter, David G.: A motivational model of leadership: Predicting long-term management success from TAT measures of power motivation and responsibility, *The Leadership Quarterly*, 2. évfolyam, 1991/2, 67–80. Idézi: Pless, Nicola M. – Maak, Thomas – Waldman,

Az ember tetteiért való felelősségének kérdése a civilizáció fejlődésének kezdeteitől foglalkoztatja a gondolkodókat, ennek ellenére a felelősség lélektani okainak érdemi tudományos vizsgálata csupán rövidebb időre tekint vissza. A felelősség ezen dimenziója nem korlátozódik a pszichológia területére. A szociálpszichológiai megjelenése magától értetődő, de emellett a szintén határterületi szociológia és vezetéstudomány keretei között kimunkált elméletekben is értelemszerűen visszaköszönnek a felelősség pszichológiai, szociálpszichológiai alapjai, és azok számos vonatkozásban az etikai és a jogi felelősség kérdéskörében is láthatóvá válnak. A vezetés, felelősség, vezetői felelősség fogalmát bemutató fejezetben már utaltam arra, hogy a felsőoktatási intézmények vezetését vizsgáló kutatást indokolt a vezetői felelősség teljességében, tehát nem csupán a jogi felelősségre korlátozva vizsgálni. Az alábbiakban az is láthatóvá válik, hogy a pszichológiai felelősség-fogalom sokszor reflektál a jogi felelősségre, miközben ez utóbbi is gyakran támaszkodik a pszichológiára. Elég, ha a szándékosság, gondatlanság – ami jogi fogalom – mögötti tudattartalom vizsgálatára gondolunk. (*Az egyes felelősségi területek kapcsolódásához és kölcsönhatásaikhoz lásd a 2. ábrát.*)



2. ábra: Az egyes felelősségi területek kapcsolódása és kölcsönhatásaik (saját forrás)

Lényegét tekintve a vezetéstudomány is erre alapozza átfogóbb definícióját: ebben a kötelezettség konkretizálódik a tettekért (cselekvésért), illetőleg a mulasztásért való helytállásban. További velejárója, hogy a kötelezettség normából fakadjon,

A. David: Different Approaches Toward Doing the Right Thing: Mapping the Responsibility Orientations of Leaders, *Academy of Management Perspectives*, 26. évfolyam, 2012/11, 52.

amely lehet társadalmi (szokáson alapuló), erkölcsi, vallási vagy bármilyen más közmegegyezésen alapuló norma, vagy akár jogi norma is. Ez utóbbi esetben már jogsértő magatartásról, jogszabálysértésről beszélünk, amely jogi felelősséget alapoz meg. A felelősséghez pedig következmény, jogi felelősség esetén jogkövetkezmény kapcsolódik.[206] A felelős vezetés fogalmának általános problémája, hogy nem közmegegyezéssel megalkotott fogalom.[207] Azaz a felelősség különféle cselekményeken nyugodhat, számos irányban állhat fenn, és nagymértékben függ a vezetők perspektíváitól. Maguk a szótárak is mentális, morális és jogi felelősséget különítenek el.[208]

III.3.2. A felelősség pszichológiája, felelősségattribúció és az egyetemi vezetés

A pszichológia felelősség-fogalma és a morál viszonya lényegében ott válik el egymástól, hogy a morális tartalmú cselekményeknél a szándék a meghatározó, s a teljesítés minősége a szándéktól függetlenül befolyásolja a minősítést. A joghoz való viszony kapcsán pedig elegendő arra gondolnunk, hogy a felelősség pszichológiai összefüggéseiben is már megjelenik a szándékos és szándékolatlan közti különbségtétel.[209] A (szociál)pszichológiai felelősségproblematika meghatározása a felelősségattribúció elméletén nyugszik. Annak alapját *Fritz Heider* munkássága adja, aki kimutatta, hogy az embereket általában felelősnek tartják magatartásuk következményeiért; lényegében a szándékoltan kiváltott hatásokért felelősek, amelyeket közvetlenül személyesen okoztak.[210] A Heider-modell célja azonban nem a felelősség tárgyszerű

[206] Horváth Ágnes: *Az oktatás jogszabályi környezete*, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Közoktatási Vezetőképző Intézet, 2011. 10. 2.
(http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2009_0026_kovi_okt_jog/102_a_felelssg_fogalma.html 2016.06.10.)

[207] Waldman, David, A. – Galvin, Benjamin M.: Alternative perspectives of responsinble leadership, *Organizational Dynamics*, 37. évfolyam, 2008/4, 328. Idézi: Pless, Nicola M. – Maak, Thomas – Waldman, A. David: i.m. 52.

[208] Pless, Nicola M. – Maak, Thomas – Waldman, A. David: i.m. uo. Az angol nyelvben erőteljesebben kitűnik a pszichológiai felelősség fogalma („responsibility") és a jogi felelősség-fogalom („liability") közti különbség. (Lásd erről bővebben: Hamilton, V. Lee: i.m. 319–320.) A német nyelv azonban egyaránt a „Verantwortung" kifejezést használja.

[209] Kelley, Harold A. – Michela, John L.: Az attribúció elmélete és kutatása, in: Hunyady György (szerk.): *Szociálpszichológia*, Budapest, Gondolat Kiadó, 1984, 95.

[210] Heider, Fritz: *The Psychology of Interpersonal Relations*, New York, Wiley, 1958. Idézi: Hastorf, Albert H. – Schneider, David J. – Polefka, Judith: *Person Perception*, Reading, Menlo Park, London, Don Mills, Addison-Wesley Publishing, 1970, 78–79. Az ún. Heider-modell a gyermekek felelősség-felfogásából kiindulva öt fokozatot határozott meg: 1. *Association*: ha a következmények bármilyen módon kapcsolatba hozhatók egy adott személlyel; 2. *Commission*: ha a következményeket közvetlenül adott személy okozta;

megállapítására irányult, hanem az emberek felelősségről alkotott gondolatainak – azaz első sorban a másik ember megítélésének, és nem a sajátjuk értékelésének – rendszerezett bemutatását vállalta. A felelősségattribúció az egyénfejlődés során megtanult racionális folyamat, lényegében a felelősségmegállapítás első lépése, amely akár szabályszegés vagy hátrányos következmény nélkül is felmerül, de végig jelen van a morális, etikai és jogi felelősség megállapításának folyamatában is.[211] Mindazonáltal önmagában nem alkalmas arra – és célja sem ez volt –, hogy a jogalkotó, jogalkalmazó számára közvetlen iránymutatást adjon.

Maga az attribúció okságészlelés, vagy arra való következtetés, az attribúcióelmélet pedig az észlelt okság vizsgálata, azaz válaszkeresés arra, hogy egyrészt az ember saját viselkedésének milyen okait észleli, másrészt miből adódnak a saját és a külső észlelés különbségei.[212] A magatartás belső okokon alapul, ha a külső erők nem erősek, vagy megvan a képesség az azokkal való szembenállásra, a belső erők pedig a személyes okoknak tulajdoníthatók, ha a személy nagy fokú képességgel vagy motivációval bír, s a személynek a tettei hatására vonatkozó szándékai meghatározóak abban, hogy sikert vagy kudarcot ér-e el.[213] Az egyén viselkedésének okai lényegében két csoportba sorolhatók: amikor tulajdonságaiból következik viselkedése (diszpozicionálás), illetve amikor a helyzete vagy más külső körülmény (ideértve a szabályokat, normákat, jogszabályokat is) készteti a magatartás tanúsítására, amely bizonyos értelemben egyfajta szerep, amely a viselkedést korlátozza.[214] Ezzel a felelősségattribúció eggyel tovább lép a szociálpszichológia irányába. *V. Lee Hamilton* szerint – bár a Heider-modell évtizedeken át változatlanul érvényes maradt – minthogy a pszichológia a felelősségattribúciót csupán a kognitív alapokból eredezteti, általa nem kapható teljes kép a felelősség megítéléséhez. Az ítélkezés a cselekvő konkrét tettén, illetve azok következményein, és a tőle egyébként elvárt magatartáson, illetve e kettő viszonyán alapul. A pszichológia a cselekvő szándékát,

---

3. *Foreseeability*: a következmények előreláthatóak voltak ugyan, de az adott személy a körültekintő eljárást elmulasztva okozta azokat; 4. *Intention*: adott személy szándékosan okozta a következményeket; 5. *Justification*: adott személy kényszer hatására cselekedett (ezzel bevezeti a felelősség alóli kimentés, de legalábbis a felelősségmegosztás elemét.) (Lásd még ehhez: Hamilton, V. Lee: i.m. 317–318.)

[211] Forgas, Joseph P. (Forgács József): *A társas érintkezés pszichológiája*, Budapest, Gondolat Kiadó, 1989, 103–104.

[212] Kelley, Harold A. – Michela, John L.: i.m. 55. Számos attribúcióelmélet létezik, amelyek közös nevezője a viselkedés annak okai alapján történő elemzése, és ezek alapján a reakciók meghatározása. (Kelley, Harold A. – Michela, John L.: i.m. uo.)

[213] Hastorf, Albert H. – Schneider, David J. – Polefka, Judith: i.m. 78–79.

[214] Fiske, Susan T.: *Társas alapmotívumok*, Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 151–153. Ugyan *Susan T. Fiske* a külső körülmények között a megközelítés általánossága okán értelemszerűen nem említi, de nézetem szerint ugyanebbe a sorba illeszthetők az egyetemi hagyományok is.

a szociológia a többieknek a cselekvő tetteit illető várakozását vizsgálja.[215] A viselkedés pszichológiai vizsgálata okozati, amely a magatartást befolyásoló elemekre fókuszál, abból indulva ki, hogy minél kevesebb jellegzetes ok motiválja az egyén tettét, illetve azt minél kevésbé fogadja el a környezet, annál inkább nyújt a tett az egyén egyedi jellemvonásairól információt. Ehhez a pszichológia a cselekvő motivációit és nézeteit veszi számba. Előbbi a cselekvő tettének saját személyes jólétéhez való viszonyát mutatja meg, utóbbi pedig láthatóvá teszi, hogy mennyiben befolyásolják mások nézetei (azaz, hogy mások azonos szituációban miként cselekednének). Mindez megnyitja az utat a konformizmus (mások hasonló vagy azonos cselekvéseire hivatkozás) felé, amely az engedelmesség mellett a felelősség elkerülését megalapozó tipikus hivatkozás.[216] A cselekvő gyakran véli úgy, hogy a többség is hasonlóan gondolkodik és cselekedne.[217]

Azonban a felelősségről az emberek nem kizárólag okozati alapon ítélkeznek, amikor valakinek felelős vagy felelőtlen mivoltát kívánják megállapítani, s minthogy a jogi szabályozás nem tér ki a mindennapokra, felelősségmegállapítási törekvésük általános, amelynek nem célja a jogi szankció. Ilyenkor mindig explicite a cselekvő személlyel szembeni elvárásokra reflektál a felelősség fogalma. Ezek az elvárások pedig a társadalmi szerepből fakadó kötelezettségekhez igazodnak. A felelősség a társadalom oldaláról a cselekvő magatartásával szembeni várakozásként jelenik meg, amelyet a társadalom különböző szereplői definiálnak, ezért a felelősség szociálpszichológiai megértéséhez ezeket a szerepeket kell tisztázni.[218] Az egyes szerepeket és a hozzájuk kapcsolódó felelősséget meghatározza az egyén és a közösség viszonya, az individualizmus és a civil társadalom iránti érzékenység közti különbség is.[219] A szerepet ebben az értelemben a személy nem tudatosan veszi fel, illetve azt nem rákényszerítik; a szerep elvont fogalom, ami azt tartalmazza, hogy hogyan kell(ene) cselekednie az egyénnek.[220] Ugyanis a Heider-modellen nyugvó attribúcióelmélet alapja az általunk megtehető (megtenni akart) és meg-

[215] Hamilton, V. Lee: i.m. 316.

[216] Hamilton, V. Lee – Sanders, Joseph: Crimes of Obedience and Comformity in the Workplace. Surveys of Americans, Russans and Japanese, *Journal of Social Issues,* 51. évfolyam, 1995/3, 69.

[217] Kelley, Harold A. – Michela, John L.: i.m. 58–59., 64.

[218] Hamilton, V. Lee: i.m. 316–320. *Hamilton* ugyanitt azt is kiemeli, hogy a társadalmi szerepek tisztázásához a fogalmak nyelvi és jogi értelmezése közötti ellentmondást is fel kell oldani, különösen azért, mert a Heider-modell lényegében a jogi felelősség analógiájára épült fel.

[219] Twenge, Jean M. – Freeman, Elise, C. – Campbell, W. Keith: Generational differences in young adults' life goals, concern of others, and civic orientation, 1966–2009, *Journal of Personality and Social Psychology,* 102. évfolyam, 2012/5, 1045–1062.

[220] Hamilton, V. Lee: i.m. 321. *Hamilton* szellemes példája szerint e szerep nem hasonlítható egy nyakkendőhöz, amit egy elegáns étterembe lépve felöltünk, de az sem áll rá, hogy egy halántéknak szegezett fegyver ereje által kényszerítve viseljük.

teendő (megtenni szükséges) cselekvések dichotómiája anélkül, hogy reflektálna arra, mit kellene tenni. E szerep és tett alapú felelősségattribúciós elméletben a szerep vonja maga után a szankciókat, eltérő szerepekhez eltérő szankciót kapcsolva: nem állva meg ott, hogy mit tett a cselekvő, hanem azt vizsgálja, mit tett az a cselekvő, aki a cselekvés pillanatában egy meghatározott szerepben volt.[221] A Heider-modell torzítása a kialakítását megelőző vizsgálat sajátosságából (ti. gyermekek felelősség-felfogására irányult) adódik, s noha más kutatások szerint a felnőttek is hasonlóan látják a felelősséget, ők nagyobb arányban tulajdonítanak a szándékoknak jelentőséget.[222] A szerepek jelentőségét az adja, hogy mivel eltérő szerepekre eltérő elvárások vonatkoznak, ugyanaz a tett eltérő szerepekben eltérő morális megítélést vonhat maga után, következésképp a felelősség is eltér.[223] Ebből adódik, hogy a vezető pozícióban lévő személy felelőssége – nem csupán jogi szempontból – eltérő megítélés alá esik attól függően, hogy azt e minőségében vagy tisztségétől függetlenül tanúsított magatartása alapozza meg. A cselekvő felelőssége nagyobb, ha autonóm módon cselekszik, vagy felettes pozícióban van.[224] Már az attribúció egyes alapformáiban is felfedezhetők a felelősségelkerülés motívumai: önmagában az énközpontú attribúciós torzítás (azaz hogy az egyén mekkora szerepet – felelősséget – tulajdonít önmagának) megalapozza a felelősség áthárítását, és tulajdonképpen hasonló eredményre vezet az énkiszolgáló attribúció („a körülmények hibája – az én érdemem") is,[225] valamint a felelősség csökkentésére tett kísérlet arra hivatkozással, hogy a következmények nem voltak

[221] Hamilton, V. Lee: i.m. 321–322.

[222] Hastorf, Albert H. – Schneider, David J. – Polefka, Judith: i.m. 78–79. Ugyanitt a szerzők arra is utalnak, hogy a felnőttek a következmények hatását (ti. pozitív vagy negatív) és hatásfokát is figyelembe veszik, értelemszerűen a felelősséget a nagy hatásfokú negatív következményekkel járó cselekmények esetében felerősítve. A felelősség mögötti szándék vizsgálatához szorosan kapcsolódik egy további – éppen csak megemlítendő – kérdés: miként ítélhető meg a helytelen magatartásért való felelősség a szabad akaratban való hit szempontjából. Ezzel kapcsolatban érdekes kutatásról számolnak be *Cory J. Clark és munkatársai*, akik arra jutottak, hogy egy morálisan helytelenítendő cselekmény után erősebb a szabad akaratban való hit, mint egy semleges cselekményt követően, ami a büntetési szándékokat fokozza, miközben egy szabad akarat létét elutasító premisszán nyugvó vizsgálatban részt vevők esetében ez a tendencia csökkent. (Clark, Cory J. – Luguri, Jamie – Ditto, Peter H. – Knobe, Joshua – Shariff, Azim F. – Baumeister, Roy F.: Free to Punish: A Motivated Account of Free Will Belief, *Journal of Personality and Social Psychology*, 106. évfolyam, 2014/4, 501–513.)

[223] Hamilton, V. Lee: i.m. 321–322. *Hamilton* példájában a hóhér és a gyilkos tette és következménye formálisan azonos, míg azonban előbbi esetben a vele szembeni várakozás az, hogy kioltsa a halálra ítélt életét, azt viszont szakszerűen tegye, a másik esetben épp e cselekvéstől tartózkodás az elvárás, e magatartás tanúsítóját negatívan ítéljük meg.

[224] Hamilton, V. Lee – Sanders, Joseph: i.m. 78–82.

[225] Fiske, Susan T.: i.m. 177–179.

előreláthatóak.[226] Lényegében azonban a szerepek differenciálódása teremti meg a felelősség alóli menekülés kikristályosodott magatartási mintáit. A modern társadalmak, különösen a munka világa széles spektrumát kínálják a különféle társadalmi szerepeknek. Azt, hogy ki milyen szerepet játszik, befolyásolja a munka presztízse is. A legmagasabb presztízsű munka – s nézetem szerint a felsőoktatási intézményvezetői tevékenységek ide tartoznak – feltételezi a legnagyobb felelősséget, mert az nem csupán az azzal járó elvárásokon nyugszik, hanem a cselekvő által felügyelt többi személy tetteiért is fennáll. Ez már messze túlmutat Heider és követői munkásságán, hiszen ők az egyszemélyi kötelezettségeken alapuló, azaz a saját magért való felelősséget írták le, a másokért való felelősségi helyzet komplexitása azonban meghaladja a Heider-modell sztenderd attribúciós kompetenciájának körét. A társadalom azonban a vezető szerepében cselekvővel szemben eltérő, magasabb elvárásokat fogalmaz meg, ami pedig a felelősség mértékét is növeli. Az alárendelt (beosztott) felelőssége elsősorban a felettese felé, és nem annyira tettei következményeiért áll fenn. Bár a felettesnek való engedelmesség értelemszerű része az alárendelt szerepnek, ettől függetlenül felmerülhetnek normatív konfliktusok, ha választani kell az engedelmesség, azaz a felettes parancsának teljesítése és egy norma betartása között, még akkor is, ha a beosztottak felelősek a hatalmi előírások, parancsok betartásáért, de nem felelősek azok tartalmáért. Ezért a hierarchiában feljebb állók (ti. a vezetők, parancsnokok) felelősségének modellezésére újként az „engedelmesség bűne" („crimes of obedience") került megalkotásra.[227] Az attribúció alapelméletében – az előzmények és következmények oldaláról közelítve – azt látjuk, hogy egy kérés teljesítése („engedelmesség") attól függ, hogy a kérő milyen státuszviszonyban van a kérés címzettjével: ha magasabb státuszban van, akkor e körülmény mint külső kényszer jelenik meg, ellenkező esetben belső késztetésről van szó. Ez a kérés megfogalmazójából nagyobb elismerést vált ki, mert a kényszer nélküli teljesítést az irányába tanúsított pozitív megnyilvánulásként értékeli, s ez hasonló válaszreakciót indukál benne is.[228] Azaz az attribúció megjelenik a más magatartását észlelő egyén oldalán is: a tapasztalt cselekedetekből megkísérli a megfelelő következtetést levonni.[229]

Az engedelmesség és az alkalmazkodás bűne tipikusan a felelősség elkerülésére törekvés eszköze. Míg az engedelmesség forrása lehet a felettes kimondott vagy

[226] Markman, Keith D. – Tetlock, Philip E.: „I couldn't have known": Accountability, foreseeability and counterfactual denials of responsibility. *British Journal of Social Psychology*, 39. évfolyam, 2000, 315–317., 319–322.

[227] Hamilton, V. Lee: i.m. 316., 321–324.

[228] Kelley, Harold A. – Michela, John L.: i.m. 56.

[229] Fiske, Susan T.: i.m. 161. Tipikus példája ennek az ún. védekező attribúció, amely kizárja, hogy a szemlélővel is megtörténhet a látott esemény, gyakran ez vezet el az áldozathibáztatáshoz is. (Lásd: Fiske, Susan T.: i.m. 177–178.)

kimondatlan parancsa, elvárása vagy nyomása, a konformizmus konkrét kényszerítő személytől, erőtől függetlenül, a körülmények hatására következik be (az előbbi – háborús példával élve – tipikusan a közkatona, míg utóbbi a háborús bűnökhöz akárcsak hallgatólagosan is asszisztáló lakosság hivatkozása). Egy munkahelyen azonban mindkettő egyaránt sajátossága a munkavállalóknak (beosztottaknak), a konformizmus bűne tulajdonképpen kiegészíti és felerősíti az engedelmességet.[230] A szerepek és az azokból adódó felelősség elkerülési törekvések – amint az látható – alapvetően jelen vannak az emberi magatartásokban, ezért, hogy egy adott munkahelyen azok előfordulási aránya minimalizálható legyen, kiemelt szerepe (felelőssége) van a vezetőnek.[231] Nem véletlen, hogy a pszichológia és a vezetéstudomány e határterületen egymásra támaszkodva és együtt fogalmazta meg a korszerű vezetési elméleteket és azok felelősségi vonatkozásait. Ezek alapján látható, hogy a felelősség áthárítására való hajlamot a beosztottaknak a vezetőtől való elszigeteltsége, a tőle való félelem, a hibázási lehetőség számossága felerősíti. Utóbbinak különösen kedvez, amikor a munkavállalók szerepei nem kellően tisztázottak (úgy is fogalmazhatnánk, a munkaköri, hatásköri elhatárolásokra nem vagy nem megfelelően került sor), nincsenek egyértelműsítve az elvárások, a döntés egy személy vagy egy szűk kör kezében összpontosul, és a beosztottak nemhogy nem ösztönzöttek az innovatív megoldásokra, de végső soron a gondolkodás nélküli végrehajtást (lényegében utasítások, parancsok teljesítését) várják el tőlük. Ez a közeg a bizonytalanságnak olyan fokát képes előidézni, amelyben a résztvevők a „túlélésre játszanak", és nem lelkesedésből, a közös siker érdekében, hanem a feladatot letudva végzik munkájukat.[232] Az ilyen körülményeket kialakító vezető lényegében személyes hatalmát, autoriter magatartását és önérdek-érvényesítő képességét használja, stílusa domináns, irányításközpontú, és nem mentes a

[230] Hamilton, V. Lee – Sanders, Joseph: i.m. 69–70. A szerzők az engedelmesség és a konformizmus különbségeinek bemutatásához elvégzett összehasonlítás alapjául a hierarchiát, az utánzást, a meghatározottságot és az akaratlagosságot választották. A *hierarchia* arra utal, hogy az engedelmesség a felettes és az alárendelt személy nem egyenlő viszonyából fakad, utóbbi cselekvő elismeri a felettes jogát a magatartás előírására, míg a konformizmus egyenlő státuszú (a hierarchia azonos szintjén álló) személyek között valósul meg. Az engedelmesség soha sem magatartásmásolás, ezért esetében *utánzás*ról nem beszélhetünk, a konformizmus viszont kifejezetten a magatartások homogenizálása. Az engedelmesség velejárója a *meghatározottság*, hiszen az azt kiváltó aktus, előírás mindig egyértelmű magatartást vár el, a konformizmus viszont a természeténél fogva foglalja magában a magatartás tanúsítását. Az *akaratlagosság* szintén az engedelmesség jellemzője, mert a konformizmus kizárja az alanyok önálló cselekvését, az engedelmességet viszont elfogadják mint tetteik magyarázatát. Az engedelmesség lehet kötelezettség, a konformizmus viszont soha sem az.

[231] A felelősség áthárításának egy másik, és a felsőoktatásban tipikusan megjelenő eszköze a testületi döntés.

[232] Fiske, Susan T.: i.m. 164–166.

bosszútól sem, nem véletlen, hogy a szakirodalom a despotikus jelzővel illeti.[233] Az előzőekből következően az ideális típusjegyeket felmutató vezető az, akit a szakirodalom etikus vezetőként azonosít,[234] azonban a szervezetre gyakorolt hatások tekintetében gyakran mint átalakító,[235] illetve szolgáló[236] vezető jelenik meg. Az etikus, illetve az átalakító és a szolgáló vezető típusjegyei között jelentős az átfedés. Előbbi annak demonstrálása, hogy miként lehetséges szabályoknak megfelelően vezetni személyes és interperszonális kapcsolatokon keresztül, és annak hirdetése, hogy a beosztottak miként vezethetők kétoldalú kommunikációval, megerősítéssel és döntésekkel.[237] Ebből adódóan az etikus vezető erkölcsös, tisztességes, becsü-

[233] De Hoogh, Annabel H. B. – Den Hartog, Deanne N.: Ethical and despotic leadership, reltionships with leader's social responsibility, top management team effectiveness and subordinates' optimism: A multi-method study, *The Leadership Quarterly*, 19. évfolyam, 2008/3, 297–298.

[234] Az etikus vezetés, etikus vezető ebben az összefüggésben nem azonos a vezető etikájával. Előbbi pszichológiai, vezetéstudományi fogalom, utóbbi a filozófia, etika területe. A kettő közötti kapcsolat azonban értelemszerű, nem véletlen, hogy a vezetőkkel szemben elvárt etikai normákban az etikus vezetés típusjegyei visszaköszönnek.

[235] Az átalakító vezető fogalmát *James McGregor Burns* és *Bernard M. Bass* vezette be. (Burns, James M.: *Leadership*, New York, Harper & Row, 1978, Bass, Bernard M.: *Leadership and performance beyond expectations*, New York, The Free Press, 1985) Az átalakító vezető vagy vezetés (az eredeti angol kifejezés – „transformational leadership" – kevésbé tűnik erőltetettnek, a magyar szakirodalomban azonban az általam is használt szakkifejezés honosodott meg) a vezető azon törekvését fejezi ki, hogy a folyamatok teljes spektrumába bevonva a beosztottakat összeolvadjanak céljaik, ezáltal a munkafolyamatban részt vevők egymás iránt és a vállalati célok iránt is elköteleződnek, szerepük etikussá válik, mert egymást támogatva, és a közös – végső soron pedig még az azon is túlmutató társadalmi – célokat helyezik előtérbe, amely magatartás és motiváció e szereplők jellemének fejlődését is segíti. (Bakacsi Gyula: *A szervezeti magatartás alapjai*, Budapest, Aula Kiadó, 2010, 150–151.)

[236] A szolgáló vezetés („servant leadership") fogalma *Joe Ballen* nevéhez fűződik. [Ballen, Joe: Servant Leadership: A passion to serve, in: Spears, Larry C. (szerk.): *Insights on Leadership: Service, Stewardship, Spirit and Servant Leadership*, New York, John Wiley and Sons, 1998, illetve részletesebben feldolgozta: Patterson, Kathleen: *Servant leadership: A theoretical model.* Unpublished doctoral disertation, Virginia Beach, Regent University, 2003. Hivatkozza: Patterson, Kathleen – Redmer, Timothy A. O. – Stove, A. Gregory: *Transformational Leaders to Servant Leaders versus Level 4 Leaders to Level 5 Leaders: The Move from Good to Great.* CBFA Annual Conference, 2003. 10. (http://www.cbfa.org/Patterson.pdf, 2016.08.11.)]. A szolgálat ebben az összefüggésben azt fejezi ki, hogy a vezető a munkatársakra koncentrál, akik elsőbbséget élveznek a szervezettel szemben, ezért e vezetés jellemzője a szeretet, az altruizmus, a vízió képessége, a bizalom, a fejlődés és a szolgálat. (Patterson, Kathleen – Redmer, Timothy A. O. – Stove, A. Gregory: i.m. 4.)

[237] Brown, Michael E. – Trevino, Linda K. – Harrison, David A.: Ethical leadership: A social learning perspective for construct developement and testing, *Organisational Behaviour and Human Decision Process*. 98. félévfolyam, 2005/2, 117–134. Idézi: De Hoogh, Annabel H. B. – Den Hartog, Deanne N.: i.m. 298.

letes, bizalomépítő és gondoskodó, következésképpen működése transzparens, beosztottjaival világosan kommunikál, az elvárásokat és a felelősséget tisztázza, így a munkatársai tudják, mi a feladatuk, milyen követelményeknek kell megfelelniük, mindezek mellett pedig bevonja őket a döntésbe, meghallgatja véleményüket, javaslataikat.[238] Nem sokban térnek el ettől az átalakító és a szolgáló vezető ismertetőjegyei sem, mindkettő esetében lényegében az etikus vezetés sajátosságait láthatjuk, és a két típus között is inkább csak az egyes jellemzők hangsúlyában vannak különbségek, de összességében mindkettő emberközpontúnak mondható: egyaránt sajátjuk az emberek tisztelete, a rájuk irányuló figyelem, támogatásuk, tanításuk, fejlődésük előmozdítása. Azonban a szolgáló vezetésben megjelenő, érdekeiket és szerepüket hangsúlyosabban értékelő elemek révén a munkatársak különösen nagy fokú szabadságot kapnak a saját képességeik kibontakoztatására, ebből adódóan az irányukba tanúsított vezetői bizalom foka is jelentősen magasabb. Bár ez a jellemző felfedezhető az átalakító vezető tevékenységében is, nála a szolgálóhoz képest még mindig a szervezeti érdekek szem előtt tartása határolja be a munkatársak érdekeinek figyelembe vételi lehetőségeit. Az általa a munkatársak részére biztosított szabadság nem az egyéni, hanem a szervezeti fejlődésre fókuszál. Ezzel szemben a szolgáló vezető nem a szervezetre mint egyének alkotta elvont képződményre, hanem az alkotó individuumokra koncentrál, mert úgy látja, hogy amennyiben az egyének megelégedettséggel nyugtázzák a szervezeten belüli helyüket és körülményeiket, ez a szervezetet sikeressé teszi, garantálva a szervezeti célok megvalósulását.[239] A felsőoktatási intézmények vezetői számára – még ha a jogszabályok keretei közé szorítva is, de – nyitott a lehetőség a pszichológiai értelemben vett etikus vezető eszköztárának alkalmazására. Sőt az akadémiai vezetésben – különösen az alsóbb szinteken (tanszék, intézet) – a szolgáló vezetés is megvalósítható. Tipikusan a kutatói szellemi műhelyek azok, ahol mód van az egyén kiemelésére, támogatására, ösztönzésére, a nagy fokú szabadság biztosítására számukra. Az etikus vezető megbízható, átérzi saját belső kötelezettségét, tudja, hogy mi a helyes, képes az önkontrollra, tisztában van tettei következményeivel, képes felelősséget vállalni önmagáért és másokért, s nem csupán beosztottjaiért, ily módon pedig felelőssége társadalmi felelősségvállalássá alakul.[240] A vezetők felelőssége ugyanis nem korlátozódik a vezetett szervezet tevékenységére, kiterjed annak társadalomra gyakorolt hatására, befolyására is, amelynek sikerességét a szervezet tagjai és a stake-holderek együttműködésével érheti el.[241] Ez pedig arra

[238] De Hoogh, Annabel H. B. – Den Hartog, Deanne N.: i.m. 297–298.

[239] Patterson, Kathleen – Redmer, Timothy A. O. – Stove, A. Gregory: i.m. 5–8.

[240] De Hoogh, Annabel H. B. – Den Hartog, Deanne N.: i.m. 298–299.

[241] Pless, Nicola M. – Maak, Thomas – Waldman, A. David: i.m. 53. A szerzők a társadalmi felelősségvállalás két egymásra épülő modelljét írják le: „corporate social performance (CSP)" és „corporate social responsibility (CSR)". (Pless, Nicola M. – Maak, Thomas – Waldman,

is rámutat, hogy az etikus vezetés sajátosságait a rektori és kancellári vezetői tisztségben lévők sem mellőzhetnék.

Bár a beosztottak részére biztosított szabadság bizonyos értelemben megnöveli a vezető értük való felelősségének mértékét, azonban kutatások támasztották alá, hogy az etikus vezetés hatékonyabb és kifizetődőbb.[242] Hatékonyabb, mert inspirálóbban hat a beosztottakra, illetve a szervezet tagjaira, akik lelkesültségből, lojalitásból és nem kényszerből vagy félelemből teljesítik az elvárásokat, bevonva a döntésekbe magukénak érzik a vezetést és a szervezetet egyaránt, ezáltal sokkal optimistábbak annak jövőjét illetően.[243] Ha valamit kényszerítő körülmények (ami lehet kontroll vagy akár határidő szorítása) között, illetőleg hatására végzünk, az feladatjellegűvé válik, ezáltal a belső motiváció csökken, elvész az érdeklődés, ami a teljesítmény romlásához vezet.[244] Ennek kitűnő példája a felsőoktatási intézmények közösségének, vezetőinek és testületeinek viszonya a jogalkotó, illetőleg – elsősorban az állami – fenntartó által kikényszerített intézményfejlesztési tervhez. Az abban megfogalmazott stratégiai elképzeléseket e személyeknek, illetve közösségeknek önként, az intézmény, a tudomány és a felsőoktatás iránti elkötelezettségükből fakadóan, a realitásokon nyugvó elképzeléseket a valódi víziókkal összeegyeztetni képes módon kellene kidolgozniuk, azonban rendre kényszerből, gyakran irreális (vagy nem ritkán szürreális) keretek között kell elkészíteniük, ezért sokkal inkább lesz valódi hosszú távú jövőkép rögzítése helyett pusztán egy letudott feladat. Más kérdés, hogy az állami felsőoktatási intézmények az elmúlt időszakban maguktól hány alkalommal készítettek ilyen stratégiai dokumentumokat. A magatartást generáló belső késztetés és külső kényszer közti különbség a rájuk adott reakció eltérő mivoltához vezet.[245] Mindez olybá tűnik, mintha az attribúció ebben a formában nem csupán az egyén szintjén, de elvontabban is tetten érhető lenne. A felsőoktatáshoz kapcsolódó példán bemutatva, ha az ágazat problémáit diszpozicionális alapon közelítenénk meg (s a felsőoktatás-politika mindenkori és napjainkban is észlelhető cselekvései ilyennek tűnnek), lényegében meghatározott jellemzőket tulajdoníthatnánk nekik. Ha a mindenkori kormányzat azokból kiindulva nem a valós körülményeket, helyzetet tárja fel és elemzi, akkor nem a tényleges bajokat orvosolja. Ez magyarázza, hogy érdemi változások helyett lényegében évtizedek óta helyben járással szembesülünk. A felelősségattribúció elméletének ilyetén kiterjesztése azonban több akadályba is ütközik. Ismereteim szerint a szakirodalomban még nem merült fel a szervezeteknek tulajdonított diszpozíció problematikája, és ez nem véletlen. A szociálpszichológia maga is

A. David: i.m. 52–54.)

[242] Lásd pl. De Hoogh, Annabel H. B. – Den Hartog, Deanne N.: i.m. 301–306.

[243] De Hoogh, Annabel H. B. – Den Hartog, Deanne N.: i.m. 300–301.

[244] Kelley, Harold A. – Michela, John L.: i.m. 87–88.

[245] Fiske, Susan T.: i.m. 151–153.

elsősorban az egyén lelki folyamatait vizsgálja, ebből adódóan nehezen vizsgálható a különböző emberi csoportok, intézmények együttes cselekvéseinek mentális motívuma. Ha az attribúció szakirodalmából indulunk ki, akkor teljes joggal csak az egyén esetében beszélhetünk arról, hogy az egyik személy a másik törekvéseit, motívumait, szándékát miből és hogyan olvassa ki. Az egyének csoportban való cselekvésének, és ennek analógiájára az intézmények külső megítélésének vizsgálata több aspektusból (csoportidentitás, sztereotípiakutatás, intézményi imázs) megvalósul, de az előbb jelzett kiindulópontra tekintettel az attribúció alapvetően nem szakad el az egyéntől.

Az etikus vezetés épp azáltal válik „kifizetődőbbé", hogy azok a vezetők, akik magas integritással rendelkeznek, munkájukat az etikus elvárásoknak megfelelően végzik, képesek a többieket jelentősen jobb teljesítményre sarkallni. Ezért a vezetők kiválasztása amennyire létfontosságú, annyira bonyolult folyamat, amelyet csak egy megfelelő felkészültségű, a szükséges pszichológiai ismeretek birtokában lévő személyekből kialakított grémium képes maradéktalanul teljesíteni, és ők is csak egy világos, szakmai módszertan szerint kialakított elvárásrendszer alapján.[246] Ennek kiemelése azért sem mellőzhető, mert vitathatatlan, hogy sem a rektor, sem a kancellár kiválasztása nem e metodikával valósul meg. Míg azonban a rektor esetében e hiányosság az azt egyébként bizonyos szempontból ellensúlyozni képes autonóm és demokratikus döntéshozatalból vagy legalábbis annak lehetőségéből[247] fakad, arra a kancellár kiválasztásánál szakmai magyarázatot nem találunk. Igaz lényegében azt sem tudjuk, milyen metodikával történik a kancellár kiválasztása – az egyetlen információ, hogy a kancellári pályázati eljárásban a bizottságban a felsőoktatási intézmény rektora részt vesz.[248]

Az etikus, az átalakító vagy a szolgáló vezető kapcsán kidolgozott vezetéselméletek egyaránt arra keresik a választ, miként tehető a vezető által sikeresebbé a szervezet. A siker meghatározó elem az attribúciós elméletekben és a felelősségattribúcióra épülő tanokban is. Korábban már volt szó arról, hogy a cselekvő magatartására milyen hatással bír a „nézet". A „nézet-elem" egyike a cselekvő kudarcról és a sikerről való feltételezése. Amint azt *Harold A. Kelley* és *John L. Michela* által ismertetett vizsgálatok többsége kimutatta, a sikert a cselekvő személynek, az ő egyéni képességeinek

[246] De Hoogh, Annabel H. B. – Den Hartog, Deanne N.: i.m. 308.

[247] Az állami felsőoktatási intézmények szenátusai ugyan visszakapták a rektorválasztás hatáskörét, ugyanakkor nincs olyan garanciális szabály (értve ezalatt a befolyásmentes működést összességében biztosító jogszabályi és rendszerkörnyezetet), amely a fenntartó állam informális befolyásolási törekvését egy számára kedvező személy rektori székbe juttatásában teljes mértékben kizárná.

[248] Nftv. 24. § (6) bek. f) pont, beiktatta a a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi XC. törvény 11. § 2018. december 18-ával.

tulajdonítják, feltéve, hogy a személyt közelebbről nem ismerik. Ismert személy cselekvésének megítélésekor a személyes kedvelés, illetve az elvárt és tanúsított viselkedés a cselekmény megítélésének alapja. Kedvelt személy pozitív, nem kedvelt személy negatív viselkedését jellemének, fordított viselkedésüket inkább az adott helyzetnek tulajdonítják. Ugyanígy a konzisztens viselkedést a jellemvonásokkal, az attól eltérőt az átmeneti körülményekből fakadó okokkal magyarázzák.[249] Az a helyzet, amelyben a cselekvő cselekedni kényszerül, a „Leszámítás elve" és a „Nagyobbítás elve" néven került meghatározásra, utalva arra, hogy ha valaki a helyzetben elvárható magatartást tanúsítja, akkor azt kevésbé tulajdonítják a jellemének, mintha önként cselekszik, illetve a kontraindikált (tehát a helyzetből adódóan elvárttal ellentétes) cselekményt sokkal inkább jellemvonások következményeként értékelik.[250] A felsőoktatási intézmények vezetésében gyakran előforduló szituáció például, hogy az adott vezető egy súlyos döntési helyzetben (pl. egy szak, tanszék stb. megszüntetésére vonatkozó javaslat) két egymással egyenértékű, de egymással ellentétes variáns között kényszerül választani. A helyzetből adódóan elvárt magatartás a megfontolt, alapos, minden lehetőséget körbejáró döntés. Az ezzel egyező cselekvést a helyzet fogja magyarázni, ha azonban gyorsan dönt, akkor azt jellemének tulajdonítják. És fordítva: egy egyszerű kérdés gyors vagy elhúzódó döntési folyamata ugyanígy a helyzetnek vagy a döntésképtelenségként azonosított jellemvonásnak tudható be. Bár a „Leszámítás elve" nem képes kezelni az utasításra cselekvést, ezért kerülendő a jellemvonások túldimenzionálása a viselkedés okaiban, azonban kétségtelen, hogy annak tudata, hogy valaki felügyelet alatt működik, alkalmas arra, hogy a tevékenységébe vetett bizalom meggyengüljön, mert teljesítményét a fokozott ellenőrzés mint külső kényszer következményének és nem egyéni motivációjának tulajdonítják. Ez pedig végül ahhoz vezet, hogy magában a felügyelőben is kialakul a bizalomvesztés, ezért hajlamos lesz egyre szorosabban és szigorúbban ellenőrizni a cselekvőt.[251] Nézetem szerint ez érhető tetten a kormányzati és a felsőoktatási intézmények vezetői viszonylatában is, ha figyelembe vesszük az utolsó évtizedben egyre nagyobb gyakoriságú ellenőrzéseket (Állami Számvevőszék, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal) és a vezetési struktúra párhuzamos átalakítását.

Az etikus vezetésben – különösen a szolgáló vezető esetében – a fenti elemek kevésbé determinálják a szervezet viszonyait, részben a már részletezett, a munkatársakat bevonó jellegének köszönhetően, részben a különösen e vezetési típusban a szakirodalomban hatalommegosztásként nevesített – lényegében a hatáskörök szétosztását jelentő – képesség kamatoztatása révén. A jó szolgáló vezető

[249] Kelley, Harold A. – Michela, John L.: i.m. 69–70.

[250] Kelley, Harold A. – Michela, John L.: i.m. 71.

[251] Strickland, Lloyd H. – Barefoot, John C. – Hockenstein, Pauline: Monitoring behavior in the surveillance and trust paradigm, *Representative Research in Social Psychology*, 7. évfolyam, 1976/1, 51–57. Idézi: Kelley, Harold A. – Michela, John L.: i.m. 85.

ugyanis támogatja a vezetési szintek kialakítását és azokon számos alsóbb szintű vezető működését, ezzel biztosítva a döntésben való intézményesített részvételt, egyúttal a kiválasztás és a vezetővé válás lehetősége ösztönző hatásának érvényesülését.[252] Nézetem szerint a hatáskör ilyetén megosztása a felelősség megosztását is jelenti. Ugyanakkor ez esetben nem arról van szó, hogy a vezető a felelősség elől menekülve áthárítja azt az alsóbb szintekre. Az etikus vezetésben a hatáskör megosztásával a felelősség zöme továbbra is a vezetőn van, az a döntési pontok sokszorozásával arányosan nő, hiszen számos más személy döntéséért is vállalnia kell a felelősséget, azonban azáltal, hogy mások is részt vesznek a döntésben, és részesülnek a felelősségben, a célok elérése a kollektív tudat része és közös érdek lesz. Ezt azért is szükséges hangsúlyozni, mert a vezetői felelősség szűkre szabása a bizalmi szintet is alacsonyan tartja.[253] Amint pedig a vezető morális integritása megkérdőjeleződik, a beosztottak támogatása és a sikerességhez való hozzájárulási képessége is csökken.[254]

A vezetéselmélet tudománya a vezetőket – azoknak a szervezet eredményességére gyakorolt hatása alapján – öt szintre osztja. A legmagasabb szint az ötödik, amelyen a vezető képes nem csupán jót (mint a negyedik szinten működő vezető), de nagyszerűt alkotni. A negyedik és ötödik szintű vezető között lényegi különbség, hogy előbbi első lépésben a feladatot határozza meg, majd ahhoz választja ki az azt megvalósítani képes munkatársakat, az ötödik szintű vezető azonban először csapatot toboroz, majd közösen tűzik ki a szervezetet nagyszerűbbé tenni képes célokat. Látható, hogy az ötödik szintű és a szolgáló vezető lényegében azonos típusjegyekkel bír. Mindkettő jellegzetessége az alázat, mindkettőjük számára fontosabb a cél eléréshez szükséges személy, mint maga a cél, azaz hogy jó csapatot válasszanak maguk mellé, és úgy határozzák meg a célokat. Ahhoz, hogy valaki ötödik szintű vezető legyen, etikus, szolgáló vezetőnek kell lennie, és fordítva: aki e vezetési stílust választja, eljut az ötödik szintre.[255] Kérdés, hogy ezek a metodikák alkalmazhatóak-e egy egyetem, főiskola vezetésében. Szerencsés esetben mind a rektor, mind a kancellár megválaszthatja csapatát. Persze közismert, hogy a rektor gyakran a belső érdekviszonyoknak kitetten választ maga mellé helyetteseket, s lényegében a szenátus által gyakorolt rangsorolási jogkör korlátozza is a rektort a kiválasztási szabadságában, de végső soron megteremthető annak lehetősége, hogy csapatot építsen, és velük közösen találja ki az intézmény jövőjét. Ezekben az időkben e lehetőség külön is felértékelődik. A kancellárnak még kevesebb kötöttséggel kell számolnia. Külön-külön tehát nyitva áll a lehetőség e két vezető

[252] Patterson, Kathleen – Redmer, Timothy A. O. – Stove, A. Gregory: i.m. 15–17.

[253] Pless, Nicola M. – Maak, Thomas – Waldman, A. David: i.m. 51., 55–59. A szerzők kutatása kimutatta a felelős vezetés és a vezetők iránti bizalom szoros összefüggését.

[254] De Hoogh, Annabel H. B. – Den Hartog, Deanne N.: i.m. 300.

[255] Patterson, Kathleen – Redmer, Timothy A. O. – Stove, A. Gregory: i.m. 3., 10–11.

számára, hogy szolgáló, ötödik szintű vezetőként működjenek, azonban együttesen csak akkor lehetnek sikeresek, ha a közös célt ketten (illetve a két csapattal) együtt tudják kitűzni. Azonban bármennyire is szeretne az egyetemvezetés szabadon szárnyalni, nem csupán a jogszabályok, de az intézménnyel mint olyannal szemben támasztott általános elvárások is behatárolják mozgásterét.[256] Ez a jelen jogszabályi és ágazatirányítási körülmények között azonban korántsem egyszerű. Pedig ennek elérése nem mellékes, hiszen a szolgáló, az ötödik szintű vezető képes igazán a szervezeti változásokra.[257]

Minthogy részletesen foglalkozunk a testületi felelősség kérdéskörét is, szükséges kitérni a felelősség szétosztásaként leírt jelenség[258] vizsgálatára is. Az emberek egy csoport tagjaként ugyanis kevésbé érzik magukat felelősnek, mint amikor önállóan járnak el.[259] A csoporton belüli felelősségszétosztás következménye egyebek mellett, hogy sokkal könnyebben vállalnak kockázatot, mint amikor egyedül döntenek.[260] Ennek ellenére tanulmányok sora mutatja, hogy a felettesek mellett a testületek felelősségének megítélésekor emelkedik meg az a követelményszint, amelynek meg kell felelniük.[261] A felelősségszétosztás elmélete több megválaszolandó kérdést is felvetett, többek között, hogy ha szétoszlik egy csoport tagjai között a felelősség, akkor lényegében ki a felelős, vajon minden csoporttag egyenlően felelős-e, vagy képes-e a felelősség egyes személyekre koncentrálódni. Egyáltalán miért oszlik szét a felelősség? A csoport tagjai tudatosan törekszenek a felelősség szétosztására, vagy a csoporton belüli magatartásokból, a csoport mint olyan sajátosságaiból eleve következik a felelősség megoszlása? A felelősség szétosztásának dinamikájára több modell is készült,[262] ezek azt mutatják, hogy a felelősség egyenlő arányú szétosztását torzíthatja, ha egyes csoporttagok szerepe

[256] Kováts Gergely: 2009, 64.

[257] Patterson, Kathleen – Redmer, Timothy A. O. – Stove, A. Gregory: i.m. 19.

[258] A fogalom, illetve az azonos megjelölésű elmélet először *John M. Darley* és *Bibb Latané* munkájában jelent meg: Darley, John M. – Latané, Bibb: Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility, *Journal of Personality and Social Psychology*, 8. évfolyam, 1968/4, 377–383. Idézi: Forsyth, Donelson R. – Zyzniewski, Linda E. – Giammanco, Cheryl A.: Responsibility Diffusion in Cooperative Collectives, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 28. évfolyam, 2002/1, 54.

[259] Forsyth, Donelson R. – Zyzniewski, Linda E. – Giammanco, Cheryl A.: i.m. 54.

[260] Mynatt, Clifford – Sherman, Steven J.: Responsibility attribution in groups and individuals: A direct test of the diffusion of responsibility hypothesis, *Journal of Personality and Social Psychology*, 15. évfolyam, 1975/32, 1111–1118. Idézi: Forsyth, Donelson R. – Zyzniewski, Linda E. – Giammanco, Cheryl A.: i.m. 54.

[261] Hamilton, V. Lee – Sanders, Joseph: i.m. 70–71.

[262] Asch, Solomon A.: Opinions and social pressures, *Scientific American*, 193. évfolyam, 1955/5, 31–35., Latané, Bibb: The psychology of social impact, *American Psychologyst*, 36. évfolyam, 1981/36, 343–356., Mullen, Brian: Operationalizing the effect of the group on

a többiekéhez képest meghatározó, központibb, vagy különös szakértelemmel bírnak, esetleg aktívabb szerepet vállalnak a csoporton belül. Különösen igaz ez a vezetőkre. A kutatások azt is megmutatták, hogy gyakran maguk e személyek is felelősebbnek érzik magukat.[263] A felelősségszétosztás elméletének ezen megállapításai tükrében különös értelmet nyer a testületi működés dinamikája, ti. a felsőoktatásban különösen hangsúlyosan él a kollegialitás elve, amely a döntések kiérlelése során a formális eljárás helyett – gyakran külső kényszer mellett, például szabályozás nyomására – az adott testület meghatározó tekintéllyel bíró tagjai általi meggyőzéssel, rávezetéssel jut el a határozathozatalhoz. Ugyanígy érdemes utalni arra, hogy a testületek szakértő tagjai esetében a hazai jogirodalomban is felmerült a jogi felelősség vizsgálatának lehetősége.[264] Az a körülmény, hogy a felelősség szétosztásában a csoportok meghatározó tagjai milyen szerepet játszanak – különösen a vezetők ráhatása miatt – ismét ráirányítja a figyelmet az etikus vezetés kérdéskörére. Mindez a topmenedzsment esetében ugyanis azt jelenti, hogy világosan megértik a szervezet céljait és működését, involváltak a stratégiaalkotásban, koherensen, együttműködve dolgoznak. Ehhez pedig szükséges, hogy a topmenedzsment feje is az etikus vezetés elve szerint működjön.[265] Akár a rektori vezetést, akár a rektor elnökletével működő szenátust, vagy éppen a rektor és a kancellár által alkotott kétfős csapatot tekintjük az egyetemek, főiskolák topmenedzsmentjének, e követelményeket egyaránt irányadónak tarthatjuk.

A csoport felelősségének, illetve benne az egyén megítélésének mértékét és módját értelemszerűen befolyásolják a csoporttagok alapvető jellemvonásai is: az önző, egocentrikus résztvevők hajlamosak saját szerepüknek betudni a csoport sikerét, míg a csoportot mint egészet okolni a kudarcokért, miközben a csoportközpontú (önzetlen) gondolkodású tagok általában pont fordítva reagálnak. Ez utóbbi azonban képes kiegyenlíteni az egyéni megítélés torzításait. Látható, hogy a felelősségtudatot egyéni és csoportszinten is erősen befolyásolja a siker vagy a kudarc, tehát utólagosan is formálódik. Ezért sokkal inkább tekinthető a felelősségszétosztás a csoportműködés sajátosságai által motiváltnak, mint előzetesen tudatosan végiggondolt tervezésnek.[266] A felelősség elvárt értékelése visszahat a döntéshozatalra. Mindemellett arra kihatással van a csoportban elfoglalt szerep is, a döntések támogató vagy elhárító jellege szerint: azok ugyanis, akik nagyobb hatalommal bírónak mutatkoznak, sokkal szívesebben hoznak támogató döntést,

the individuell. A self-attention perspective, *Journal of Experimental Social Psychology,* 19. évfolyam, 1983/4, 295–322. Valamennyit hivatkozza: Forsyth, Donelson R. – Zyzniewski, Linda E. – Giammanco, Cheryl A.: i.m. 54–55.

[263] Forsyth, Donelson R. – Zyzniewski, Linda E. – Giammanco, Cheryl A.: i.m. 54–55.

[264] Szamel Lajos: i.m. 395–409.

[265] De Hoogh, Annabel H. B. – Den Hartog, Deanne N.: i.m. 300.

[266] Forsyth, Donelson R. – Zyzniewski, Linda E. – Giammanco, Cheryl A.: i.m. 56.

ha a csoport státusza alacsony, mint a magas státuszú csoportokban, ahol az elhárító döntés dominál.[267] Kutatások azt is alátámasztották, hogy a legtöbb esetben egy csoport tagjai hajlamosak egy vagy több sajátos jellemzővel bíró csoporttagra több felelősséget hárítani, miközben azok az egyének, akik központi szerepet játszanak a csoportban, több felelősséget is vállalnak a csoport eredményeiért; de ha a vezető szerepe nem előre meghatározott, azt kevesebb egyén vállalja magára utólag, ha a csoport kudarcot vallott.[268]

Amint azt bemutattam, a felelősségattribúció alapja az emberi magatartások (ön)értékelése. Minden szervezetben és minden vezető tekintetében létjogosultsága van ezért ezt vizsgálni, de különös hangsúlyt kap az egyetemek és főiskolák esetében, ha azt a kijelentést is elfogadjuk, hogy „[a] felsőoktatásban magatartás-kontroll működik".[269] Azaz olyan szocializációs mechanizmusok alakultak ki, amelyek standardizáltan biztosítják az adott tudományterület, tudományos műhely, iskola normáinak egységes követését, legyen szó bírálati elvekről, lektorálási standardokról, kinevezési gyakorlatról, szakmai elismerésekről, amelyekhez ugyan folyvást igazodniuk kell, azonban amelyek keretei között széles körű cselekvési és döntési szabadság lehetősége is fennállhat, és amely kihatással van felelősségükre is.[270]

III.3.3. A vezetői etika

Az előző fejezetben röviden bemutattam, melyek azok a pszichológiai, lélektani folyamatok, amelyek a vezető cselekedeteit és felelősségtudatát befolyásolják. Ezen pszichikai folyamatok egyik eleme a cselekvő viszonyulása az erkölcsi követelményekhez. A pszichológiának és az etikának a tárgya egyaránt az emberi cselekedet, amely a két tudomány által két irányból kerül megközelítésre, vizsgálva az erkölcsi jelenségek pszichológiai dinamizmusát és a pszichológiai jelenségek erkölcsi tartalmát.[271] Az emberek, így a vezetők cselekedeteit azonban általában nem a bennük lejátszódó lelki folyamatok alapján ítélik meg (azok gyakran nem is válnak ismertté), a jogi megítélés pedig korántsem szükségszerű, és az adott

[267] Scheepers, Daan – Ellemers, Naomi – Sassenberg, Kai: Power in group contexts: The influence of group status on promotion and prevention decision making, *British Journal of Social Psycholgy*, 52. évfolyam, 2013/2, 238–254.

[268] Forsyth, Donelson R. – Zyzniewski, Linda E. – Giammanco, Cheryl A.: i.m. 52–62. *Forsyth és társai* kutatása azt is megmutatta, hogy a felelősség nem egyenlően oszlik szét a csoporton belül, a tagok a saját közreműködésüket túlértékelik, és a többi tagot sem tartják egyformán felelősnek. (Forsyth, Donelson R. – Zyzniewski, Linda E. – Giammanco, Cheryl A.: i.m. 63)

[269] Kováts Gergely: 2009, i.m. 69.

[270] Kováts Gergely: 2009, i.m. uo.

[271] Hársfai Katalin: *Etika*, Budapest, Szent István Társulat, 2015, 30.

közösség értékítélete során nem is az elsődleges. Amikor az erkölcsi követelmények viszonyítási alappá válnak, és egyúttal megszegésük következményekkel jár, már nem pusztán morálról, de még nem feltétlenül jogról beszélünk, ez esetben a következmények sem jogi jellegűek. A morál és a jog mint két szélső pólus között közvetítő mozzanatként az etikum foglal helyet, „a morál egyediségét a jog általánosságával az etikum kapcsolja össze."[272] Azonban ehhez az is hozzáteendő, hogy ugyan a morális normacsoportok az etikai magatartásszabályokkal szembeállíthatók, de azok egyszerűen pozitív vagy negatív értékelése csak egy merev mérce alkalmazása esetén lehetséges, hiszen az etika a morállal szemben nem csupán a belső szükségleteken és önmeghatározáson nyugszik, hanem egyúttal az érzelmi racionalitáson és a szabályozott ösztönökön is, ebből fakadóan pedig szélesebb hatókörű, fő feladata pedig az ideológiai értékalkotásban rejlik, amely egyes nézetek szerint általában érzelmi kinyilatkoztatás.[273]

Más megközelítésben az erkölcsnek és a pozitív jognak mint valamely külső autoritás által felállított „imperatív normák összességének" viszonya értékelendő, a kettő hierarchikus kapcsolata alapján, amely a klasszikus jogpozitivisták által a pozitív jog erkölcstől való abszolút elhatárolását jelenti, míg más irányzat az erkölcsi ideálok általi behatároltságát hangsúlyozza.[274] Sőt utóbbi eljut odáig, hogy az erkölcs szava a perdöntő, és bármilyen bizonytalan élethelyzetben, vagy éppen egy hiba elkövetését követően az erkölcs jelenti a vezérlő elvet a (pozitív) joggal szemben.[275] Az alábbiakban láthatóvá válik, hogy az etikai és a jogi felelősség közötti határ rendkívül vékony és korántsem átjárhatatlan, gyakran egymásba fordulnak, egymást feltételezik, máskor egymástól függetlenül léteznek.[276] A mai kor emberének számolnia kell azzal is, hogy az élet számos területén szembesül olyan helyzetekkel, ahol a jog és a morál, a jog és az etika konkurál egymással, és ilyenkor a körülmények függvényében a morál, az etika iránymutatásához kell fordulnia.[277] Ismert olyan nézet is, amely szerint „az etikai normák szerepe ott

[272] Peschka Vilmos: *Az etika vonzásában*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980, 179–180.

[273] Kreutz, Karl-Heinz: Ethik im ungarischen rechtsphilosophischen Denken, *Jogelméleti Szemle*, 2000/2, (http://jesz.ajk.elte.hu/kreutz2.html 2016.07.01.)

[274] Hársfai Katalin: i.m. 91–93.

[275] Haakonssen, Knud: *Natural Law and Moral Philosophy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 307.

[276] Mezey Barna: A tudományetikai felelősség kérdései a magyar felsőoktatásban. Az egyetemi és tudományos élet etikai szabályozása – az egyetemi etikai kódexek, *Magyar Tudomány*, 175. évfolyam, 2014/6, 655–656.

[277] Hagen, Johann J.: Zur Ethik des Rechtsstabs, in: Fischer, Michael – Strasser, Michaela (szerk.): *Rechtsethik*, Frankfurt am Main, Peter LangEuropäischer Verlag der Wissenschaften, 2007, 160–161.

kezdődik, amikor a jogi normák hatóereje befejeződik."[278] Gyakran merül fel ugyanis kérdésként, hogy van-e helye, illetve minden esetben kötelező-e az etikai felelősséget vizsgálni, ha jogi felelősség megállapítása indokolttá válik.

Éppen ezért például egy közlekedési bűncselekmény gondatlan elkövetése miatt jogkövetkezményekkel sújtott egyetemi vezetővel szemben nem feltétlenül kell (lehet, szabad) etikai eljárást indítani, más kérdés, hogy morális követelmény lehet vele szemben adott esetben a vezetői megbízatásról való önkéntes lemondás. Ugyanakkor egy vezetői minőségben elkövetett cselekmény jogi elmarasztalása esetén nehezen védhető az az álláspont, amely etikai felelősség megállapítását mellőzendőnek tartja. Ahhoz pedig nem szükséges különösebb magyarázat, hogy az etikai felelősségre vonás számtalan esetben nem jár jogkövetkezménnyel, mert bár a cselekmény ebből a szempontból elítélendő, jogszabálysértés nem valósult meg általa. Látható tehát, hogy az etikai és a jogi felelősség hasonlósága és eltérései rendkívül sokfélék és eltérő mértékűek is lehetnek. *Peschka Vilmos* arra mutat rá, hogy e különbségek indokolják, hogy a morális, az etikai és a jogi felelősségről mint külön kategóriákról beszéljünk, amely álláspontot a legszembetűnőbben a vétkesség fogalmán keresztül láthatjuk: e kategória ugyanis mindhárom felelősségi alakzatban megjelenik, ám míg azt az előző kettőben azok egyedisége, utóbbiban az általános mivolt határozza meg, ezért alapjaiban kérdőjelezi meg a vétkesség jogi felelősségben való megjelenését.[279] Mindemellett azonban az is kétségtelen, hogy az etikai és a jogi felelősség közötti határvonal rendkívül vékony, és ahogy azt az alábbiakban több példán keresztül is láthatjuk, a kétféle felelősség gyakran „átcsúszhat" egymásba. Mindezzel a problémával azonnal szembesülünk, ha megkíséreljük a vezetői tevékenységhez kapcsolódó etikai felelősséget meghatározni.

A vezetői tevékenységgel összefüggésben elkövetett etikai vétség – a közszolgálati törvényből „kölcsönvett" meghatározással – olyan az adott tevékenységre vonatkozó etikai elveket vagy szabályokat (adott esetben az intézmény etikai kódexében rögzített normákat) megszegő vétkes cselekmény, amely sem (büntető, szabálysértési, polgári jogi, munkajogi) jogszabályba, sem intézményi szabályzatba nem ütközik.[280] Előbbi esetben ugyanis büntetőjogi, munkajogi (akár kártérítési, akár egyéb szankcióval sújtó), utóbbi esetben munkajogi és – ha a kollektív szerződés lehetővé teszi – fegyelmi jogkövetkezmény alkalmazása lenne lehetséges, indokolt. A felsőoktatási intézmények vezetőinek etikai felelőssége más tekintetben is hasonlóságot mutat a közszolgálatban funkcionáló etikai szabályokkal.

[278] Józsa Zoltán: A jó közigazgatás alapelvei és a Ket., in: Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*, Budapest, Pázmány Press, 2015, 80.

[279] Peschka Vilmos: i.m. 182.

[280] Kártyás Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 132.

Ahogy a közszolgálat és az állampolgárok viszonyában, az egyetemek és főiskolák polgárai esetében is igaz, hogy – szemben a magánjogi jogviszonyokkal, amelyekből etikátlan magatartás tapasztalása esetén a szerződő partner akár egyoldalú döntéssel is kiléphet – nincs méltányos módjuk a jogviszonyból kilépésre.[281] A „méltányos mód" kifejezés alatt azt értem, hogy noha az intézményvezető etikátlan magatartása esetén az alkalmazottnak általában lehetősége van a munkaviszony, közalkalmazotti jogviszony egyoldalú megszüntetésére, illetve a hallgatói jogviszony is megszüntethető egyoldalúan a hallgató részéről, azonban egyik esetben sem tekinthetjük méltányosnak azt a helyzetet, amikor a szenvedő fél harmadik személy negatív megítélésű magatartásának hatása alól csak a saját életkörülményeit alapvetően károsan, hátrányosan befolyásoló módon tud szabadulni. Éppen ezért megfogalmazható etikai elvárás az intézményvezetőkkel szemben, hogy döntéseik során figyelembe vegyék a nekik bizonyos értelemben kiszolgáltatott személyek helyzetét.[282] Különösen igaz ez a hallgatók ún. méltányossági kérelmeinek elbírálásakor, amely során – a kérelmek nagy számára tekintettel – gyakran születnek formalizált, „futószalagon gyártott" pozitív (kérelemnek helyt adó) döntések, amelynek következtében az ilyen kérelemmel nem élők a valamely kötelezettség alól nem feltétlenül indokoltan mentesítendőkkel szemben hátrányba kerülnek, lényegében azért, mert ők komolyan vették a méltányosság kivételes jellegét. Természetesen ugyanígy méltánytalan az is, ha az elutasító döntésekre kerül sor rutinból, érdemi megfontolás nélkül. Ez a probléma természetesen részben kezelhető szabályozási oldalról is, akár hatásköri, akár eljárási szabályokkal, akár a méltányosság szűkítésével, de mindaddig, amíg akármilyen szűk körben a vezetői méltányosság jogintézménye fennmarad (márpedig a felsőoktatási intézmények működésének sajátosságából adódóan ez reális feltételezés), a döntéshozatal során tanúsítandó magatartásra a normatív szabályozás teljes körű útmutatást nem fog adni, az általa nem lefedett területen pedig érvényesülhetnek az etikai elvárások. Mindez azt is jól példázza, amiről a korábbiakban már szó volt, hogy tudniillik a jog és az etika nem csupán erősítheti egymást, hanem konfliktusba is kerülhet: azaz a jogszerű magatartás – itt a formálisan a szabályoknak megfelelő méltányossági döntés – nem feltétlenül lesz egyben etikus is.

Ezért álláspontom szerint kiemelt jelentősége van az etikai szabályozásnak, hiszen bár az etikai követelmények általános érvényűek, azok megsértésének megítélése mindig az adott közösség keretei között érvényesül, mivel a morális tartalom még a társadalmi tartalomból fakadó „plurális jellegét" magában hordozva fordul

[281] Józsa Zoltán: 2015, i.m. 82.

[282] Juhász Andrea – Torma András: A közszolgálati etika jogharmonizációja, *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus: 14, Miskolc, Gazdász-Elasztik, 2014, 195.

át az etikumba.[283] Itt azonban kardinális kérdés, hogy a közösség által megalkotott etikai normák általános érvényűek legyenek, ellenkező esetben mértékadó szerepük csupán a szervezet keretei között érvényesül, ezáltal lehetőség nyílik arra, hogy az intézmény és külső személyek viszonyában eltérő módon ítéljék meg a magatartásokat (lényegében kettős mércét alkalmazva).[284] Az előzőekben írtak miatt is fontosnak tartottam megvizsgálni, hogy a hazai felsőoktatási intézmények mennyiben és milyen mélységben alkottak írásba foglalt etikai szabályokat. Ennek áttekintéséhez támpontot nyújtott a Magyar Rektori Konferencia által készített felmérés, amely szerint 2014-ben a huszonhat hazai egyetem közül tizenegyben volt etikai szabályzat.[285] Hogy rövid áttekintést kaphassunk a magyar helyzetről, szúrópróba szerűen – csupán néhány főleg nagyobb, meghatározóbb egyetem tekintetében tekintsük át, hogy az etikai szabályozás kitér-e a vezetői etika kérdésére. Az Eötvös Loránd Tudományegyetemre, a Szegedi Tudományegyetemre, a Debreceni és Miskolci Egyetemre, valamint a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemre kiterjedő vizsgálat azt mutatta meg, hogy az ELTE kivételével valamennyi intézmény rendkívül részletesen, esetenként egyezően rendezi a kérdést.[286] Az ELTE Etikai kódexe jellegét tekintve lényegesen eltér a vizsgált többi intézményétől: szemben azok szabályzati jellegével, e normaszöveg inkább rövid etikai iránymutatásként került megfogalmazásra, noha megszegése esetére részletes szankciórendszert és eljárásrendet rögzít.[287] E megfogalmazásbeli különbséget leszámítva azonban ez a kódex is kitér a vezetői etikai felelősségre, és tartalmát tekintve végső soron a többivel egybehangzóan fogalmazza meg az egyetem valamennyi vezetőjével szemben támasztott követelményeket, amelyeket a következőkben foglalok össze.

A vezetővel szemben megfogalmazott elvárások zöme a munkatársakkal, különösen a beosztottakkal való kívánatos viszonyt határozza meg, illetve a mel-

[283] Peschka Vilmos: i.m. 181.

[284] Frey, Dieter: *Ethische Grundlagen guter Führung*, München, Roman Herzog Institut, 2015, 58–59. http://www.romanherzoginstitut.de/uploads/tx_mspublication/RHI_ETHISCHE_GRUNDLAGEN_web.pdf 2016.07.01.)

[285] Mezey Barna: 2014, i.m. 655–656. Az MRK felmérése arra vonatkozott, hogy az etikai szabályozás egyaránt kitér-e tudományetikai és általános oktatásetikai kérdésekre. 2014-ben a tizenegy vizsgált egyetemből kilenc állami és két magán felsőoktatási intézmény volt, valamint e körbe soroltak két állami intézményt is, ahol elfogadás előtt áll az etikai kódex (ELTE, PTE). Azóta az ELTE kódexe már hatályba lépett, a PTE még nem alkotott átfogó szabályozást.

[286] A vizsgált egyetemek etikai kódexének fellelhetőségét lásd a Mellékletben.

[287] Itt szükséges utalni arra, hogy a Magyar Rektori Konferencia a nyugat-európai egyetemi gyakorlat áttekintése során arra a következtetésre jutott, hogy a legnagyobb tradíciójú intézmények között is eltérések tapasztalhatók a szabályozás mélységét, részletezettségét tekintve, amely európai viszonylatban is rendkívül sokszínűvé teszi a normaösszességet. (Mezey Barna: 2014, i.m. 663.)

lőzendő magatartásokat sorolja fel.[288] Eleve alapvető kívánalom, hogy a vezető minden esetben tartózkodjon attól, hogy pozícióját előnyszerzésre használja fel, de a munkatársakkal kapcsolatban külön is megjelenik az az etikai követelmény, hogy a vezető ne használja ki az alá-fölérendeltségi viszonyt magánérdekű célból, nemcsak a munkahelyen, de a munkaviszonnyal nem összefüggő helyzetekben sem. A vezető a függelmi viszonyra hivatkozva, vagy annak kihasználásával nem befolyásolhatja a beosztottak politikai, világnézeti meggyőződését, és nem is törekedhet erre. Az etikai elvárások közé sorolják, hogy a vezető csak olyan feladatokkal bízza meg beosztottjait, amelyek teljesítése a beosztott felkészültsége, pozíciója és aktuális feladatai alapján joggal elvárható. A vezetőnek emellett biztosítania kell beosztottjai számára a teljes esélyegyenlőséget, a szükséges és lehetséges nyilvánosságot, különösen a pályázati, publikálási, tudományos minősítéssel összefüggő döntések során. Ebben a kívánalomban visszaköszön az alkalmazott etika által az egyes foglalkozások művelőivel, például az ügyvédi (jogászi) hivatásrenddel szemben támasztott elfogulatlanság és bátorság[289] követelménye. A szakirodalom már közel negyed századdal ezelőtt felhívta arra a figyelmet, hogy az a körülmény, hogy adott esetben a vezetők előzetes megfontolás alapján adják ki a kutatási témákat, gyakran veti fel a szubjektivitás gyanúját akkor is, ha a választott személy az egyébként fennálló egyéni rokonszenvtől függetlenül is érdemes arra.[290]

A kódexek az etikus vezetés körébe sorolják a beosztottak folyamatos önképzéséhez, továbbképzéséhez nyújtandó erkölcsi támogatást és az ezekre ösztönzést. Ugyancsak ide tartozik az udvarias magatartás és a pontos munkavégzés megkövetelése, ez utóbbival összefüggésben a munkatársak részére a szükséges információk beszerzése és rendelkezésre bocsátása, az esetlegesen kialakuló szakmai problémák belső megoldásának elősegítése, amelybe beletartozik egyrészt, hogy a vezető közölje beosztottjaival, ha munkájukban szakmai hibát észlel, másrészt figyeljen munkatársai szakmai és emberi problémáira, meghallgatásuk során legyen tapintatos, türelmes. A vezetői etikai felelősség magában foglalja a vezető tartózkodását a munkatársak rossz színben feltüntetésétől, és mások erre való törekvéseinek határozott visszautasítását is. Ezek mellett kiemelten szükséges utalni a döntések

[288] Ez összhangban áll a vezetői etikára irányuló nemzetközi kutatásokkal is, amelyek homlokterébe is a beosztottakkal való kapcsolattartás (elégedettség, kommunikáció, transzparencia) került. (Kerschreiter, Rudolf –Eisenbeiss, Silke Astrid: Ethische Führung, in: Felfe, Jörg (szerk.): *Trends der psychologischen Führungsforschung: Neue Konzepte, Methoden und Erkenntnisse*, Göttingen, Hogrefe Verlag, 2015, 27–37., Schetter, Franziska: *Ethische Führung und Arbeitgeberattraktivität: Zusammenhänge*, Hamburg, Disserta Verlag, 2014, 80–83., 92–95.)

[289] Hazard Jr., Geoffry C. – Dondi, Angelo: *Legal Ethics. A Comparative Study*, Stanford, Stanford University Press, 2004, 293.

[290] Ertl István: Etikai kérdések – más tudományterületről nézve, *Magyar Tudomány*, 99. évfolyam, 1992/6, 711.

során elvárt vezetői magatartásra, amely nem csupán az alapos előkészítést jelenti, amibe beletartozik a beosztottak véleményének kikérése is, hanem a döntések során az egyetem és a szervezeti egység érdekeinek egyidejű figyelembevételét is, a végrehajtás során pedig a szükséges szabadság, valamint az önálló döntési kompetencia biztosítását is a beosztottak szakmai feladatainak elvégzéséhez. Ez utóbbival kapcsolatban megállapítható, hogy a felsőoktatásra is érvényes az a közigazgatásban készített felmérésből levont következtetés, miszerint az utasítással szemben sokkal szívesebben veszik a beosztottak, ha a döntésbe őket is bevonják.[291] Ugyancsak ezt támasztja alá a már említett, német felsőoktatási intézményvezetők körében készített felmérésről szóló tanulmány is, amely egyértelműen arra konkludál, hogy egy modern felsőoktatási intézményben a hatékony működés záloga a vezető által irányított személyek minél szélesebb körű, tényleges bevonása a döntéshozatalba[292] – akkor is, és azokban az esetekben is, amikor ezt jogi norma nem írja elő. Ehhez kapcsolódik az is, hogy – szintén a közigazgatásból vett példával élve – ahhoz, hogy a nem rigorózus utasítási rendszerrel működő vezetésben a végrehajtás ne fulladjon káoszba, precíz teljesítménykövetelmények meghatározása szükséges.[293] Ez a felsőoktatási intézményekben egyfelől a világos és egyértelmű szabályozás, a szabályok megismerése és megismertetése, másfelől a hasonlóan részletes, pontos és szabatos munkaköri leírások elkészítésével biztosítható. A felelősség az előbbi körben közvetlenül, utóbbi esetében – az ellenőrzés útján megvalósulva – közvetetten a rektor és a kancellár személyénél is egyértelműen tetten érhető.

A vezető felelőssége a saját szervezeti egységével és annak közösségével, de tágabb értelemben az intézmény egészével szemben, hogy kizárólag olyan beosztott munkatársát javasolja egyetemi döntéshozói testület munkájában való részvételre, aki szakértelme és képzettsége alapján alkalmas erre, és a munkaköri feladatai mellett képviselni tudja az őt delegáló intézménynek és az intézmény dolgozóinak érdekeit. Emellett a vezetőnek törekednie kell a munkavégzéshez szükséges megfelelő személyi feltételek és szakmai utánpótlás biztosítására. Itt szükséges megjegyezni, hogy ez az etikai követelmény sokkal inkább elvi iránymutatás, semmint konkrét felelősség, hiszen a törekvés mint cselekvés megítélése, értelmezése már önmagában sem egyértelmű, ráadásul a legtöbb esetben a megfelelő utánpótlás biztosítására az adott vezetőnek kevéssé van ráhatása. Ugyanakkor ez az a terület, amelyen szintén tetten érhető annak a megállapításnak az érvényessége, miszerint az etika ott kezdődik, ahol a jog hatása már nem érvényesül,

[291] Gellén Márton: *Közigazgatás: reform után, átalakítás közben*, Budapest, Patrocinium Kiadó, 2015, 125. Érdemes itt visszautalnunk az etikus, az átalakító, szolgáló, illetve ötödik szintű vezető kapcsán írtakra.

[292] Püttmann, Vitus: i.m. 14–26.

[293] Gellén Márton: i.m. 126.

hiszen ezek a követelmények normatívan ugyan előírhatók, de számonkérésük a jogi felelősségre vonás eszközeivel lényegében megvalósíthatatlan.[294]

Az etikai kódexek egy része nem csupán az egyszemélyi vezetővel, de a vezető testületek tagjaival szemben is megfogalmazza az etikai követelményeket, mint szokásosan a megalapozott döntés, az ennek érdekében szükséges felkészültség, a részrehajlás-mentesség, a külön alkuk kötésének tilalma. Emellett olyan értelemszerű, ezért etikai követelményként meglepő elvárással is találkozhatunk, mint a részvétel és távollét esetében a helyettesítésről gondoskodás. Ugyan álláspontom szerint az is jelentős előrelépés, hogy az egyetemi testületek tagjainak etikai felelőssége mint vizsgálandó kérdés felmerül, azonban e téren indokolt lehet egy részletezőbb kidolgozás, különös tekintettel arra, hogy az etika (is) elutasítja a kollektív felelősséget, a csoportcselekményekben is az egyén felelősségét vizsgálva. Ráadásul a felsőoktatási intézmények testületi döntéshozatalára is érvényes megállapítás, hogy nem csupán magát a grémiumot kell egyetlen csoportnak tekintenünk, hanem azon belül, annak működési dinamikája során folyamatosan képződnek csoportok, némelyek eseti jelleggel, mások valamely közös cél, érdek vagy tulajdonság alapján állandóbb jelleggel.[295] Ilyen esetben az etika vizsgálja az adott csoport szerkezetét, és ha abban akár nyíltan, akár a csoportdinamikából adódóan kialakult a centrum-periféria viszony (azaz a csoport tagjai követnek egy meghatározó személyt), akkor bár a felelősség elsődlegesen a vezetőként fellépőt terheli, az alól a többiek sem mentesíthetők,[296] hiszen a döntéssel, eljárással azonosulni nem tudó, abban, illetve az azért való felelősségben osztozni nem kívánó tag a csoportból kiválhat (ellenvéleménye, a többségi állásponttal szembeni fenntartásai, attól való elkülönülése nyilvánvalóvá tételével, vagy végső esetben tagságáról való lemondással).

Az etikai szabályozás – mint minden normatív előírás – csak általános követelményeket tud rögzíteni, a konkrét magatartás elbírálása mindig az adott körülményektől függ. Éppen ezért az etikailag vizsgált cselekmény sohasem önmagában, hanem az előzmények és következmények, az ok-okozat, a ráhatás viszonyában értékelhető, vezet elmarasztaláshoz vagy felmentéshez, súlyosabb vagy enyhébb megítéléshez. Különösen akkor vetődik fel elvi éllel a kérdés, hogy tudniillik mire valók az etikai

[294] Józsa Zoltán: 2015, i.m. 80., illetve részletesebben Peschka Vilmos: i.m. 108–126.

[295] E vonatkozásban a felsőoktatási intézmény szenátusa nem csupán elnevezésében, de a döntéshozatal dinamikájában is meglepő hasonlóságot mutat az ókori Róma (különösen a köztársaság kora) szenátusával. Lásd: Ernst, Wolfgang: Maior pars – Mehrheitsdenken in der römischen Rechtskultur, in: Kaiser, Wolfgang et al. (szerk.): *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte,* 132. évfolyam, 2015, 34–41. Erről még részletesebben szólok a testületi felelősséget tárgyaló fejezetekben.

[296] Boros János: *Időszerű etika. Esszék a felelősségről,* Veszprém, Iskolakultúra, Budapest, Gondolat Kiadó, 2013, 56.

szabályok, ha azok csak elvben, papíron léteznek, és nem jelentenek valódi (erkölcsi) zsinórmértéket az alanyai számára.[297] Ugyanez a dilemma a felsőoktatási intézmények vezetése során sem mindig elkerülhető, ahogy erre *Mezey Barna* két példát is említ: egyrészt, hogy etikailag miként értékelhető, amikor az oktatók, különösen a fiatalok óraterhelését az oktatási tevékenység ellátása érdekében oly mértékben növelni kell, amely súlyosan veszélyezteti e személyek szakmai fejlődését, másrészt azt a vezetői megoldást, amely a kutatás zavartalanságának biztosítása érdekében a törvényesség határait feszegeti.[298] Ez utóbbi dilemma már arra a korábban jelzett sajátosságra is rávilágít, hogy egyes magatartások etikai és jogi értékelése egymásba átcsúszhat. E körben kiemelt jelentősége van az etikai normák megsértéséhez fűzött szankciónak. Álláspontom szerint e körben csak olyan következmények képzelhetők el, amelyek sem az általában vett munkajogi, sem a sajátos jogi felelősségként funkcionáló fegyelmi jogkövetkezmények körébe nem sorolhatók – s véleményem szerint az etikai vétség tényének megállapítása, annak közzététele ilyen lehet –, ellenkező esetben az etikai felelősség határait már átlépnénk.

Ez a képlékenység nézetem szerint hangsúlyosan mutat rá arra, hogy szükséges lenne a felsőoktatási intézmények vezetésének etikai követelményeit átfogóbban megvizsgálni, és akár a szabályozáshoz, akár a gyakorlati alkalmazáshoz tudományosan megalapozott fogódzót kínálni. E körben az intézmények mozgástere viszonylag nagy, a jogszabályi keretek tágak, a jogalkotó még nem merészkedett az etikai kódexalkotás területére – szemben más hivatásokkal. Az erre irányuló tendenciák már látszanak, nem csupán az egyes tudományterületek, hanem újabban már egyes szakmák képviselői is gondolkodnak a szűkebb szakterületükön tanúsított magatartások specifikus etikai megítéléséről, értékeléséről, a cselekvések határairól.[299] Ennek köszönhetően a modern etikában egyre erősebbé válik az egyes hivatásokhoz, tevékenységekhez kapcsolódó ún. alkalmazott etika szerepe. Miközben az etikai szabályok dinamikus specializálódása – érthető okokból – az orvos- és természettudományos kutatásokhoz kapcsolódóan indult meg és tart ma is, s korábban is megfigyelhető volt az egyes hivatásrendekhez kötődő etikai elvárások megfogalmazása orvosi, ügyvédi etikai kódexek elkészítésével,[300] napjainkban a vezetői etika alapvetően az üzleti és egészségügyi szférában jelentkezik, a felsőoktatási intézmények vezetőivel szembeni elvárások önállósult tudományos

[297] Hazard Jr., Geoffry C. – Dondi, Angelo: i.m. 287.

[298] Mezey Barna: 2014, i.m. 656., 660.

[299] Boros János: i.m. 9., Rózsa Erzsébet: Személy, felelősség, morális fantázia, in: Loboczky János (szerk.): *Tanulmányok a filozófia köréből*, Eger, EKF Líceum Kiadó, 2010, 6–7.

[300] Juhász Andrea – Torma András: i.m. 2014, 180.

vizsgálata még nem nyert széles körű ismertséget.[301] Álláspontom szerint ezért a tudományos tevékenység etikai szempontú vizsgálatát mielőbb érdemben szükséges kiterjeszteni, hogy megvalósulhasson a felsőoktatási intézmények működésére és vezetésére vonatkozó etikai felelősség kérdésének átfogó tudományos feldolgozása.

III.3.4. A jogi felelősség

A magyar jogirodalomban a jogi felelősség modern elméletének megalapozása az iskolateremtő *Marton Géza* tanítását[302] felhasználó *Eörsi Gyula* nevéhez fűződik, aki szerint a felelősség kiváltó oka mindig valamely olyan, társadalomra veszélyes és a társadalom megítélése szerint felróható magatartás,[303] amely maga után vonja a társadalom represszióját, ami az állam jogellenessé nyilvánító és szankcionáló tevékenységében ölt testet. E szankciók a jog eszközeinek segítségével lesznek kikényszeríthetők, ezzel pedig kialakul a jogi felelősség szabályrendszere.[304] Ebből következően, amikortól társadalomról beszélhetünk, jelen van a felelősség, a jog megjelenésétől fogva pedig a jogi felelősség is.[305] Ma a jogi felelősség jellemzője az alkotmányos alapokon nyugvó, garanciális elemekkel megerősített eljárás- és eszközrendszer,[306] amelyben egyaránt érvényesül a szankcionáló és a nevelő, azaz a

[301] Az alkalmazott etika egyik összefoglaló műve több tíz területét sorolja fel az alkalmazott etikának, de önállóan a vezetésetikára nem tér ki. Lásd: Nida-Rümelin, Julian (szerk.): *Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung*, Stuttgart, Alfred Kröner Verlag, 2005. Ehhez kapcsolódóan megjegyzendő, hogy az alkalmazott etika alapja, háttere az egyes általa támogatott hivatások, szakmák sokfélesége ellenére hasonló, s ahogy elmondható ez az egészségügyi, pénzügyi, nagyvállalati etika és a jogászi hivatásrendek vonatkozásában, nézetem szerint részben megállja a helyét a vezetői etika tekintetében is, akár ezen területek, akár a felsőoktatási intézmények vezetőiről van szó. (A jogászi és az egyéb hivatások közös etikai alapjaira lásd: Titz, Andrea: Richtereid und richterliche Ethik, *Deutsche Richterzeitung*, 87. évfolyam, 2009/2, 32.)

[302] Összefoglalja: Földi András: i.m. 70–72.

[303] *Földi András* ismerteti *Eörsi Gyula* meghatározásában a „felróhatóság" kifejezésnek alkalmazásával összefüggő vitákat és dilemmákat, illetve a fogalom megújításának szükségességét és lehetőségeit: Földi András: i.m. 73–74., 90.

[304] Eörsi Gyula: *A jogi felelősség alapproblémái – A polgári jog felelősség*. Budapest, 1961, 35–41.

[305] Zoványi Nikolett: A felelősség intézményének alakulása a kezdetektől a XX. század végéig, *Debreceni Jogi Műhely*, 9. évfolyam, 2012/3 (2012. július 1.) (http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_2012/a_felelosseg_intezmenyenek_alakulasa_a_kezdetektol_a_xx_szazad_vegeig/#_ednref6 2016.06.10.)

[306] Azaz annak feltárása, hogy megvalósult-e a jogsértő magatartás, azt a felelősségre vonandó személy valósította-e meg, ha igen, vétkes, szándékos vagy gondatlan volt-e cselekménye, magatartása és a bekövetkezett eredmény között ok-okozati összefüggés kimutatható-e, melyek tettének következményei, felelősségre vonásának nincsenek-e akadályai.

jövőbeni jogsértéstől tartózkodásra ösztönző jelleg.[307] A jogi felelősség mindebből következően nem egységes, a különböző elemek vizsgálata, a felelősség értékelése függ attól is, mely jogágban, milyen típusú jogviszonyban érvényesül.[308] Eörsi Gyula a jogi felelősség négy jogági típusát különböztette meg: a büntetőjogi, az államigazgatási jogi, a polgári jogi és a munkajogi (termelőszövetkezeti jogi) felelősséget.[309] Újabban a közigazgatási felelősség a korábbinál hangsúlyosabban (önállóságát a bírságolás oldaláról is vizsgálva) jelenik meg,[310] míg a munkajogi felelősség önálló mivolta – a legfrissebb kodifikáció [a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: (Mt.4.), Ptk.] eredményeképpen – viszonylagossá vált. Ez utóbbival a III.4. fejezetben részletesen foglalkozom, e helyütt – a fogalmi tisztázás érdekében – elegendő csupán utalni az ezzel kapcsolatos legújabb kutatási irányok és eredmények tényére. Ugyanakkor a jogi felelősség vizsgálata – ha figyelembe vesszük a modern felelősség fogalom eltávolodását a perjogi eredettől – további szempontok szerinti csoportosítást is lehetővé tesz, elhatárolva egymástól a potenciális és aktuális, valamint „negatív eredmény okozása" értelmében vett felelősséget, a felelősség vállalását, a saját kár viselését, valamint az egy bizonyos feladat ellátására vonatkozó felelősséget.[311]

A felsőoktatási intézmény vezetésével összefüggésben felmerülő széles körű felelősség vizsgálata során nem maradhatunk meg a szűk értelemben vett jogi felelősség keretei között, nem fókuszálhatunk a jogi felelősség egyik, önkényesen kiválasztható elemére a többi, vagy akár a nem jogi természetű felelősség hátrányára. A felsőoktatási intézmények vezetése ugyanis – éppen ezen szervezetek hagyományai, fejlődéstörténetük és sajátos, szerepkultúrás jellegük következtében – szélesebb spektrumú vizsgálattal feltárható felelősséggel terhelt.[312] Ezért a következőkben részletesen bemutatjuk a sajátos jogi felelősségként funkcionáló – a (köz)alkalmazottak esetében eshetőlegesen, a hallgatók esetében viszont ex lege fennálló – fegyelmi felelősség szabályait is. (*A jogi felelősség fegyelmi felelősségre is kiterjedő viszonyrendszerére lásd a 3. ábrát.*)

[307] Horváth Ágnes: i.m.

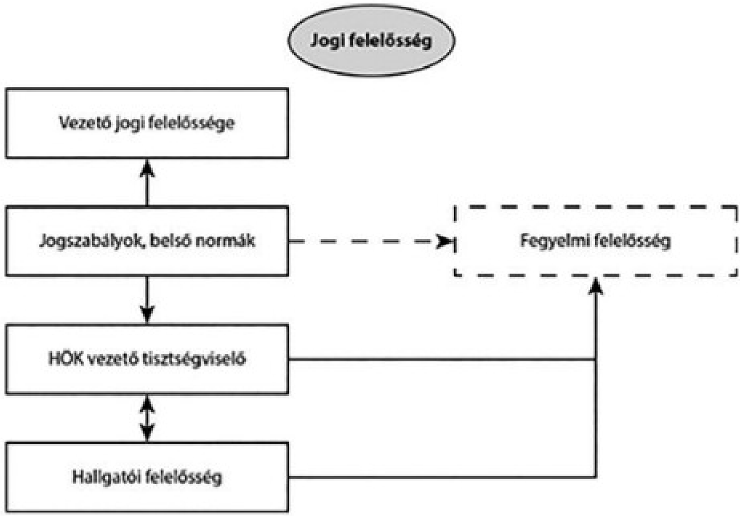
[308] Turkovics István: *Felelősség a közigazgatásban.* (http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/felelosseg-a-kozigazgatasban---turkovics-istvan.pdf 2016.06.10.)

[309] Eörsi Gyula: i.m. 206. o.

[310] Nagy Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer,* Budapest, Osiris Kiadó, 2000, 121–128. Nagy Marianna: Közigazgatási szankcionálás az Európai Unió tagállamaiban I–II., *Magyar Közigazgatás,* 54. évfolyam, 2004. évi 2–3. sz. 65–78., ill. 129–140., Turkovics István: i.m.

[311] Földi András: i.m. 55.

[312] A felelősség metajurisztikus megközelítésére és az egyes jogági jogi felelősségek kapcsolatára vonatkozóan lásd: Földi András: i.m. 54.



3. ábra: A jogi felelősség fegyelmi felelősségre is kiterjedő viszonyrendszere (saját forrás)

Amint arra az előzőekben már kitértem, a felsőoktatási intézmények vezetőinek felelőssége számos esetben túlmutat a normatív szabályozáson, a tevékenység jellegéből adódóan a vezetők tevékenysége, illetve mulasztásuk nem vizsgálható és nem is érthető meg csupán a jogszabályi rendelkezésekből kiindulva. A vezetők cselekedetei, illetve mulasztásaik sem csupán jogi alapokon nyugvó vizsgálatok tárgyává tehetők, ugyanakkor a jogi felelősségre vonás során is – legalábbis az indokok, magyarázatok, kimentési okokat alátámasztó körülmények tekintetében, különösen a szakmai felelősség körében – a jogszabályi kereteken túlmutató spektrumra is kiterjednek. Ezért volt szó az etikai felelősségről is, valamint az esetleges felelősség pszichológiai alapjairól, továbbá ezért tárgyaljuk részletesen a vezetéstudományban kijegecesedett szakmai felelősségnek a felsőoktatási intézményekben sajátos megjelenési formáit is. A jogi felelősség vizsgálata során – értelemszerűen – a teljes felelősségi kör helyett csak az elsődlegesen irányadó munkajogi, és a kárfelelősség esetében az annak mögöttes szabályaként funkcionáló polgári jogi felelősséget tárom fel mélységében, hiszen a büntetőjogi felelősséget megalapozó tényállási alakzatok között nincs olyan, amely tipikusan vagy elsődlegesen a felsőoktatásban betöltött vezető tevékenységgel függ össze. Másképpen közelítve: a felsőoktatási intézmény vezetője nem tud olyan bűncselekményt elkövetni, amelyet más szervezet vezetője ne tudna, a nem vezetői minőségében, a nem e tevékenységével összefüggésben elkövetett bűncselekmények pedig nem is képezhetik könyvünk tárgyát.

A közigazgatás-tudományból „kölcsönvett" megállapítást alkalmazva általánosságban is kijelenthető, hogy „mindenkinek elszámoltathatónak kell lennie döntéseiért

és vezetői tevékenységéért."[313] Továbbgondolva: a kötelezettségnek felelősséget kell maga után vonnia, a kettőnek egymással arányban kell állnia, és azt kell biztosítania, hogy a vezetett szervezet megfelel a vele szemben támasztott követelményeknek.[314] Ezek a követelmények jogszabályból, belső szabályozókból is eredhetnek, de megfogalmazhatják a vezető felett működő irányító szervek is. Sőt mindezt a felsőoktatási intézményekre vetítve – a szervezetek önkormányzati jellegéből adódóan – megfogalmazhatják maguk a vezetettek is. A felsőoktatási intézmények vezetésével szemben nem szervezettipikusan (tehát nem csak sajátosan velük szemben támasztottként) megjelenő követelmények a törvényesség, a hatékonyság, a jogszabályban stb. meghatározott alapfeladatok teljesítése.[315] A felsőoktatási intézményekkel szemben azonban részben külső, részben pedig a belső (tehát a „választók" irányából érkező) elvárás a hagyományok messzemenő figyelembevétele, a szervezet demokratikus működtetése, az egyéni és a legkisebb közösség szintjéig lehatoló autonómia tiszteletben tartása, a szubszidiaritás elvének biztosítása, a választott vezetők programígéreteinek betartása.[316] Természetesen az utóbbi néhány elem az akadémiai vezetők (rektor, dékán, intézetigazgató) esetében érvényes. Jól látszik, hogy e követelmények gyakran egymással vagy akár a jogszabályokkal is szemben álló elvárásokat fogalmaznak meg, tehát amikor a felsőoktatási intézmények vezetőinek felelősségét vizsgáljuk, e sajátos körülményekre is ügyelni kell.

A felelősség alapja a vezető aktív vagy passzív magatartása, azaz cselekvése vagy annak elmaradása. A jogban ez általában tevőleges vagy mulasztásban megnyilvánuló jogsértésért való felelősségként jelenik meg. Álláspontom szerint általában véve úgy fogalmazhatunk, hogy a vezető a döntése vagy döntése elmaradása következményeiért felel. A döntés elmaradása esetén általában kimutatható

[313] Braibant, Guy: The past and the future public administration, *International Review of Administration Sciences*, 68. évfolyam, 2002/3, 337. Idézi: Fábián Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*, Budapest-Pécs, Dialog Campus Kiadó, 2011, 89.

[314] Fábián Adrián: 2002, i.m. uo.

[315] Az angol felsőoktatással foglalkozó jogirodalom is a felelősség hasonló elemeit foglalja össze: törvénysértésért, azon belül a vagyonkezelésért, a bizalomsértésért fennálló és a kvázi cégvezetői felelősséget, az általános büntetőjogi, a polgári jogi és általában a kötelességszegésért fennálló felelősséget. Hall, John – Hyams, Oliver: i.m. 55–56. Az Egyesült Államok szabályozásában két lényeges csoportosítási szempontot vázol *William A. Kaplin* és *Barbara A. Lee*: egyrészt a felelősséget két részre: intézményi és egyéni felelősségre osztják, másrészt a felelősség két alaptípusaként a hanyagságot (gondatlanság) és a szándékosságot különítik el. Hozzáteszik emellett, hogy a felelősség típusa és terjedelme mindig függ a jogforrástól: azaz szövetségi vagy állami alkotmányból, illetve szövetségi, állami vagy helyi egyéb jogszabályból vagy rendelkezésből vezethető-e le. Kaplin, William A. – Lee, Barbara A.: i.m. 2.1., 4.7.4. (https://goo.gl/aFdQaK 2016. 07. 25.)

[316] Ezek a szempontok nem csupán magyar sajátosságok, ezt mutatja a CHE már említett tanulmánya is. (Püttmann, Vitus: i.m.)

a mulasztás, de a mulasztás nem feltétlenül döntés elmaradásából ered. A vezető valamely kötelezettsége mellőzését, azaz mulasztását kifejezetten erre irányuló döntése is megalapozhatja. Itt válik el a döntés pszichológiai és jogi összefüggésrendszere egymástól. A döntés elmaradása vagy halogatása a felelősség elől menekülés egyik esete.[317] A másik eset a döntés és áttételesen a döntésért való felelősség áthárítása. Ennek jellemző eszköze a testületi döntéshozatal bekapcsolása. Gyakran a kettő összefügg, a döntés halogatása vagy a döntés elkerülése érdekében kerül sor testület bevonására, amelyben a felelősség az egyszemélyi vezető és a felelősség nélküli testület között megoszlik, vagy kizárólag az utóbbira terhelhető át.[318] Azzal, hogy a testületnél magánál vagy az egyes közreműködő tagoknál mennyiben érvényesíthető a felelősség, az IV.4. fejezetben részletesen foglalkozunk. Most csak annyit szükséges megjegyezni, hogy a testületi döntéshozatalba menekülés a felsőoktatási intézmények vezetésében nem csupán a vezető döntésétől függő lehetőség, hanem a jogalkotó által intézményesített eszköz. A legsúlyosabb döntéseket a vezetők csak testület bevonásával – a rektor jellemzően a szenátus véleményének előzetes kikérésével vagy saját hatáskörének szenátusra ruházásával, a kancellár pedig a törvény rendelkezése szerint a konzisztórium egyetértésével döntve – hozzák, hozhatják meg.

A vezetők felelőssége általában nem, és így a felsőoktatási intézmények vezetőié sem korlátozódik csupán saját tevékenységükre. A felelősség a vezetett szervezet működésének törvényességében és hatékonyságában, eredményességében is megjelenik, amely azonban már túlmutat a vezető szűken értelmezett tevékenységén, kiterjed a vezetettek, a beosztottak magatartásáért való felelősségre is. Ez a felsőoktatási intézményekben – különösen az akadémiai vezetők vonatkozásában – sajátos összefüggésben jelenik meg, hiszen a vezetők gyakran egymás felettesei, a vezetők gyakran a beosztottakból álló választói közösségnek is felelősséggel tartoznak.[319] Ez a körülmény pedig a hagyományos felelősségi kereteket deformálja.

Földi András szerint a jogi felelősség olyannyira komplex fogalom, hogy meghatározása (legalábbis formállogikailag korrekt módon) nem lehetséges, minthogy azzal „különféle síkokon elhelyezkedő denotatumokat jelölünk, és ezeket nem lehet egyetlen koherens fogalomként meghatározni."[320] Élve a jogtudós által felkínált lehetőséggel, magam sem veszem a bátorságot a fogalom meghatározására, ráadásul a felsőoktatás-vezetés felelősségi körének előbb említett összetettsége miatt az se

[317] Takács Ildikó: *A halogatás jellemzői a felsőoktatásban. (A halogató magatartás és a személyiség jellemzőinek vizsgálata a felsőoktatásban).* Habilitációs dolgozat, Budapest, ELTE PPK, 2010, 8. (http://erg.bme.hu/mtars/tud_pub_jegyzek/dolgozat3.pdf 2016.06.14.)

[318] Horváth Imre: 2002, i.m. 236., 238–239.

[319] Kováts Gergely: Az egyetem mint szervezet, in: Drótos György – Kováts Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*, Budapest, Aula Kiadó, 2009, 77., Derényi András: i.m. 47.

[320] Földi András: i.m. 84.

nem lehetséges, se nem indokolt. Arra azonban vállalkozhatom, hogy rögzítsem: a felsőoktatási intézmények vezetésében megjelenő felelősség sokelemű, a polgári jogi, munkajogi felelősségi elemek mellett általános vezetéstudományi, szakmai, etikai-erkölcsi felelősséget is felölel, komplex felelősségi viszonyrendszer, amelyben a vezetési mozzanatokban való közreműködés mértéke eltérő terjedelmű felelősségi terhet generál az egyes egyszemélyi vezetést megvalósító, illetve a vezető testületben közreműködő személyek vonatkozásában. Emellett az is megállapítható, hogy mindehhez a jogalkotó eltérő, és nem a fentiek szerint arányos (gyakorlatilag a teljestől a nulláig terjedő) jogi felelősségi eszközöket kapcsol.

III.3.4.1. A jogi felelősség tartalma, elemei

Korábban már ismertettem a jogi felelősség típusait, a hazai jogtudomány legfontosabb megállapításait. Az elmúlt egy évszázad hazai jogirodalmában kialakult véleményeket áttekintve, lényegében a mai napig nem találkozhatunk egységes és vitán felül elfogadott fogalommeghatározással, azonban az ezen időszakban megfogalmazottak alapján arra juthatunk, hogy a felelősség esetében döntő elem annak valamely norma megszegéséért való fennállása, az, hogy ennek következménye a szankcionálás vagy azzal fenyegetettség, amely végső soron az egyén és a domináns közösség értékviszonyán nyugszik.[321] A felelősség már a munkajoghoz

[321] Földi András: i.m. 69–76. *Földi András* összefoglalja lényegében a XX. századi magyar felelősségelméleteket. E szerint sem *Grosschmid Béni*, aki a felelősséget kötelezettségnek, szankció alá vetettségnek tekinti, sem *Szladits Károly*, aki a valamiért és a valamivel való felelősséget különíti el, előbbi körébe sorolva a kártérítési felelősséget, nem fűz a felelősséghez etikai tartalmat. *Marton Géza* szerint nem lehetséges a felelősséget autonóm, magában álló fogalomként vizsgálni, az a kötelemben gyökerezik, normaszegésre és az ebből adódó, hátrányos következményekre utal, illetve arra, hogy a normaszegőnek ezekkel szembe kell néznie, azaz szükséges egy kötelem és annak megsértése. (Marton Géza: *A polgári jogi felelősség*, Budapest, Triorg, 1993, 14–20.) *Földi András* szerint e fogalmi körből kirekesztendő a helytállási kötelezettség, mert az nem felelősség, hiszen esetében is szükséges a normaszegés, azaz e kötelezettség elmulasztása és egyidejűleg a kár bekövetkezése. *Eörsi Gyula* szerint a felelősség olyan jogintézmény, amely represszív szankciót helyez kilátásba, illetőleg alkalmaz felróható kötelezettség szegés esetére, elkülönítve a felróhatóságtól a vétkességet, amely elmélethez később lényegében *Asztalos László* is csatlakozott. Ezen elméletet kritizálta *Peschka Vilmos*, aki az objektív felelősséget, annak nem lévén sem morális, sem etikai alapja, kirekesztette a polgári jogi felelősség köréből, amelynek hatására Eörsi is módosította elméletét. Igaz, később Pechka is, aki végül arra jutott, hogy a Marton-féle elmélet a helyes, azaz a felelősség azon nyugszik, hogy volt-e a károkozónak lehetősége más magatartást választani, így „a szubjektív vétkességen alapuló felelősségnek nincs helye a károkozásért való polgári jogi felelősség rendszerében", amelyhez Földi hozzáfűzi, hogy jogintézménynek sem tekinthető a felelősség, minthogy ezzel csak tovább erősödik

kapcsolt vizsgálata során *Nádas György* úgy fogalmaz, hogy a felelősség helytállás valamilyen akár tevőleges, akár mulasztásban megnyilvánuló magatartásért, az ebből fakadó kártérítés pedig reparatív, represszív és preventív funkciókkal egyaránt bír.[322]

A hatályos törvényi szabályozás lényegében három-, illetve – közalkalmazottak (tehát az állami felsőoktatási intézmények) esetében – négyszintű. A kiindulási alap az Nftv. két rendelkezése. Egyrészt az, amely kimondja, hogy a magasabb vezető a vezetői tevékenységének keretében gondatlanul okozott károkért teljes mértékben felel, illetőleg, hogy a magasabb vezető a vezetői tevékenység keretében szándékosan okozott kárért, illetve a nem vezetői tevékenysége keretében okozott kárért az általános felelősségi szabályok szerint felel azzal az eltéréssel, hogy a nem vezetői tevékenység során okozott gondatlan károkozás esetén a felelősség mértéke a vezető tizenkét havi átlagkeresetéig terjedhet.[323] Másrészt az a duplikált rendelkezés, amely két törvényhelyen lényegében ugyanazt írja elő két ellentétes irányból megközelítve a kérdést: a munka törvénykönyvét, valamint – az állami felsőoktatási intézmény tekintetében – a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt e törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni,[324] illetve az alkalmazottak foglalkoztatására költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény esetén a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt, más felsőoktatási intézményekben a munka törvénykönyvét az e törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.[325] Lényegében ez jelenti a vezetők jogi felelősségének első lépcsőjét. Az Mt.4.-t és a Kjt.-t felhívó rendelkezés révén eljutunk a szabályozás második, illetve harmadik szintjéhez. Az Mt.4. ugyanis már tételesen rendezi a kártérítési felelősség megállapítását, valamint mögöttes normaként felhívja a Ptk. rendelkezéseit.[326] A közalkalmazotti jogviszonyban álló vezetők esetében az Nftv. és az Mt.4. közé „beékelődik" a Kjt., amely azonban csak az Mt.4-re utalást

a fogalom amúgy is kiüresített jellege. *Szilágyi Péter* szerint a felelősség a közösség és az egyén normatív tartalmú értékviszonya, amelyben a közösség dominál az egyén felett, a felelősségben ez jelenik meg, amely nézetet osztva *Vigh József* továbbmegy és pozitív, normakövető és negatív, normasértő felelősséget határol el, szemben *Bihari Mihállyal*, aki a felelősséget olyan negatív tartalmú értékviszonynak tartja, ami a társadalom rosszallását fejezi ki, és amellyel szemben szankcióval él.

[322] Nádas György: Glossza a III. fejezethez, in: Prugberger Tamás: *Magyar munka- és közszolgálati reform kitekintéssel*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2013, 74–75.

[323] Nftv. 37. § (9) bek.

[324] Nftv. 5. § (2) bek.

[325] Nftv. 24. § (4) bek.

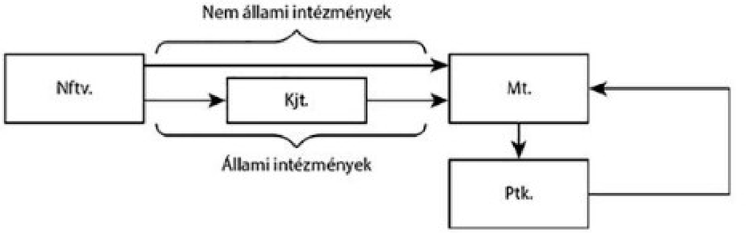
[326] Mt.4. 179. § (2), (4) és (5) bek., valamint az utóbbi által felhívott 177. § Az Mt.4. 209. § (5) bekezdésének a vezető gondatlan károkozás esetére megállapított (teljes) kárért való felelősségi szabályát az Nftv. hivatkozott rendelkezése felülírja, de lényegében azonos tartalommal.

tartalmazza,[327] ebből adóan lényegében azon keresztül a Ptk. mögöttes szabályozása is érvényesül. Az alábbiakban látni fogjuk, hogy a kártérítési felelősséget megalapozó tényállásokból nem kizárólag a felsőoktatási jogi (közalkalmazotti jogi) – munkajogi – polgári jogi láncolaton keresztül juthatunk el a Ptk. szabályozásához, de fordítva is, a Ptk. irányából közeledve is beállhat a felelősség. A hatályos rendelkezésekben ugyanis a munkajoggal összefüggő kártérítési kérdések a munkavállaló (a Ptk. szóhasználatában alkalmazott) szempontjából két ponton jelennek meg. Egyrészt a Ptk.-ban rögzített sajátos, az alkalmazottért való felelősségi alakzatban, illetve az Mt.4. munkavállalót terhelő kártérítési felelősségi szabályaiban. Utóbbi mögöttes szabályként általános és kötelező jelleggel hívja fel a Ptk. alkalmazását (ugyanez a kodifikációs technika érvényesül egyébként az Mt.4. munkáltatói kártérítési felelősségi szabályainál is). Az alkalmazott munkáltató felé irányuló károkozó magatartása közvetlenül a munkáltató sérelmére elkövetett magatartásban, illetve közvetve, azaz harmadik személynek (aki lehet akár más munkatárs, de a felsőoktatási intézmények esetében akár hallgató is) a foglalkoztatására irányuló jogviszonnyal[328] összefüggésben okozott kárt megvalósító cselekményében nyilvánulhat meg. Utóbbi esetben oly módon, hogy a munkáltató később regressz igényként – korlátozott mértékben (csak szándékos vagy súlyosan gondatlan károkozásért teljes a munkavállalói felelősség) – továbbháríthatja a kárt a munkavállalóra, ami azonban már az Mt.4. munkavállalói kártérítési szabálya alá tartozó eset lesz.[329] Az első esetben az Mt.4. hívja fel a Ptk. rendelkezéseit, a második esetben a Ptk. szabályaitól jutunk el az Mt.4. rendelkezéseinek alkalmazásáig. A két irány azonban két személyi kört is jelent: amikor a kártérítési felelősség első lépcsője a munkajogi norma, akkor az a munkáltatón, a felsőoktatási intézményen belüli viszonyrendszert szabályozza, amikor a Ptk. jelenti a kiindulási pontot, ott a jogviszony a munkáltató (a felsőoktatási intézmény) és az attól „független" harmadik személyek között áll fenn. (*A jogi felelősség felsőoktatási intézményekben érvényesülő törvényi rendszerének bemutatására lásd a 4. ábrát.*)

[327] Kjt. 82. § (1) bek., 83. § (1) bek.

[328] A foglalkoztatásra irányuló jogviszony fogalmát a Ptk. nem pontosítja, de a jogirodalom megállapításából levonható következtetés alapján valamennyi, tehát nem csupán az Mt.4., hanem a közszférára vonatkozó jogszabály (pl. közalkalmazottak jogállásáról szól 1992. évi XXXIII. törvény, közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény, a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény) hatálya alatt álló foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt érteni kell alatta. Lásd: Orosz Árpád: A munkáltató és a jogi személy önálló kártérítési felelőssége, in: Osztovits András(szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. IV. kötet*, Budapest, Opten, 2014, 176.

[329] Fuglinszky Ádám: i.m. 426.



4. ábra: A jogi felelősség felsőoktatási intézményekben érvényesülő törvényi rendszere (saját forrás)

A felsőoktatásban foglalkoztatottakra irányadó számos szabályozás tekintetében a munkáltató jellege, illetve az irányadó munkajogi szabályozóra tekintettel alkalmazandó törvényekből jelentős eltérések adódhatnak.[330] *Ráadásul a joggyakorlat sem egyértelmű, mert* „a munkaviszony keretében alkalmazott munkavállalók esetén is – bizonyos szakmaspecifikus kérdéseknél, pl. bérezés, szabadság, munkakör megjelölése stb. – a Kjt. szabályait alkalmazzák",[331] és amint arra a következő részben kitérünk, a vezetőkre irányadó kártérítési rendelkezések is eltéréseket mutatnak.

[330] Legutóbb például a magán intézmények alkalmazottai vonatkozásában szűnt meg a korábbi szabályozási elv, amely az oktatói és tudományos kutatói bérek alsó határát fenntartótól függetlenül egységesen rögzítette, ezzel a nem állami intézmények esetében teljes mértékben a piaci szempontokat helyezve előtérbe. Az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CCVI. törvény 47. § b) pontja ugyanis hatályon kívül helyezte az Nftv. 36. § (1) bekezdését, amely kimondta, hogy a felsőoktatási intézményben oktatói, illetve tudományos kutatói munkakörben foglalkoztatottak munkabérét, illetve illetményét (a továbbiakban együtt: havi rendszeres járandóság) a költségvetésről szóló törvényben meghatározott egyetemi tanári munkakör 1. fizetési fokozatának garantált illetménye alapján kell megállapítani, a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény 2. számú mellékletének alkalmazásával. Minthogy az Nftv. korábbi rendelkezése nem tett különbséget e szabály alkalmazása során az állami, illetve nem állami intézmények között, így 2015. december 31-ig az utóbbiak tekintetében is alkalmazandó volt a Kjt. melléklete. (Rónay Zoltán: 2016b, i.m. 147. o.) A szűkítés azonban csak a magán intézmények esetében valósul meg, mert – noha az Nftv. módosítása látszólag az egyházi fenntartású intézményekre is hatályos – a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény kimondja, hogy az egyházi jogi személy az általa vagy intézménye útján az állami vagy helyi önkormányzati intézmények által végzett feladattal azonosat ellátó egyházi jogi személynél az ilyen feladathoz kapcsolódóan foglalkoztatottak munkaviszonyának tartalma a munkabér, a munkaidő és a pihenőidő vonatkozásában a közalkalmazotti jogviszonyhoz igazodik, az ilyen foglalkoztatottakra az állami vagy a helyi önkormányzati intézmények foglalkoztatottaira vonatkozó központi bérpolitikai intézkedések azonos feltételekkel terjednek ki. [20. § (2) bek.]

[331] Kun Attila: Az oktatói jogviszonyok egyes sajátosságai, in: Hrubos Ildikó – Török Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 2*, Budapest, Felsőoktatási Gazdasági Szakemberek Egyesülete, 2012, 427.

A továbbiakban tehát a jogi felelősségnek azon típusaira fókuszálunk, amelyek az egyetemi vezetők eljárásai során speciálisan e kettős minőségből – tudniillik a vezetői minőség és az egyetem vezetése során felmerülő felelősség – adódik: a munkajogi, a polgári jogi kártérítési és – tekintettel a hallgatói önkormányzati tisztségviselők vezetői felelősségére, esetükben – a fegyelmi felelősségre.

III.3.4.2. Munkajogi felelősség

A szakirodalom a munkáltatói jogkör gyakorlóját a munkáltató képviseletében – a munkajogviszonnyal összefüggésben – jognyilatkozat tételére jogosult személyként azonosítja, aki gyakorolja a munkaviszonyból munkáltatót illető jogokat, és akit terhelnek e jogviszonyból eredő munkáltatói kötelezettségek.[332] A szakirodalom arra is kitér, hogy a munkáltatói jog gyakorlása a jogviszony létesítésétől, módosításán át megszüntetéséig terjed, és felöleli a munkáltatás olyan napi szintű jogosítványait is, mint a különböző intézkedések megtétele vagy utasításadás.[333] E jogkörök jelentősége miatt kiemelt fontosságú, hogy egyértelmű legyen a munkáltatói jogkört gyakorló kiléte, a konkrét személyre, illetve szervezetre is kiterjedően, különös tekintettel arra, hogy a jogok érvényesítésének és a kötelezettségek teljesítésének alanya adott esetben elválhat.[334] Ezért is van jelentősége a Kjtvhr.-nek, amely a címével ellentétben nem csupán az állami, de három kérdés tekintetében a nem állami intézményekre is kiterjed.[335] E jogszabály általában munkáltatóról rendelkezik, nem téve különbséget aszerint, hogy az adott kötelezettség a rektort vagy a kancellárt terheli-e. Itt azonban álláspontom szerint egészen addig nem volt kétség, amíg az Nftv. e körben világosan és egyértelműen határolta el a két területet, kimondva, hogy az állami felsőoktatási intézményben az oktatói, kutatói, illetve tanári munkakörben foglalkoztatottak felett a munkáltatói jogokat a rektor

[332] Marencsák Zsolt: *A munkaviszony alanyai*, in: Hajdú József – Kun Attila: *Munkajog*, Budapest, Patrocinium, 2014, 116.

[333] Marencsák Zsolt: i.m. uo.

[334] Kiss György: *Munkajog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 110–111. *Kiss György* ugyanitt részletezi a munkáltatói szervi minőség kritériumait.

[335] Valamennyi intézmény esetében foglalkoztatási követelmény, hogy nemzetbiztonsági ellenőrzéshez kötött munkakört kizárólag magyar állampolgársággal rendelkező személy tölthet be (Kjtvhr. 2. §). Amennyiben a felsőoktatási intézmény foglalkoztatási követelményrendszere többletkövetelményt nem határoz meg, az itt megállapított követelményeket kell alkalmazni a felsőoktatási intézményben kutatói munkakörben foglalkoztatott alkalmazottak esetében (Kjtvhr. 6. §). Végül valamennyi intézmény számára korlátot jelent, hogy nem létesíthető foglalkoztatásra irányuló jogviszony olyan személlyel, aki egy éven belül a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság adott felsőoktatási intézményt érintő döntése meghozatalában részt vett (Kjtvhr. 7. §).

gyakorolja, mindenki más felett a kancellár a joggyakorló.[336] 2018. december 18. napjától ugyanis e kör kiegészült, valamint a rektor, rektorhelyettes, főigazgató, klinikai központ esetén elnök, valamint a dékán feladatellátását közvetlenül segítő szervezeti egységekben foglalkoztatottak feletti munkáltatói jogkörrel.[337] Ugyan ez a változtatás a rektori – akadémiai – hatáskörgyakorlás autonómiáját erősítő megoldás, és sokkal inkább életszerű is, azonban a „közvetlenül segítő" mivolt ismét olyan megfogalmazás, amely későbbi értelmezési zavarok, viták, konfliktusok forrása lehet. A nem állami felsőoktatási intézményekben a rektor mint a szervezet első számú vezetője az, aki a munkáltatói jogok gyakorlásának és kötelezettségek teljesítésének fő (és egyedüli) letéteményese.[338] Mindez összhangban áll azzal az általános munkajogi elvvel, miszerint a munkáltatói jogkört minden esetben az első számú vezető (kivéve, ha a legfelsőbb szintű testület) gyakorolja.

Azonban egy olyan összetett szervezetben, mint egy felsőoktatási intézmény, a munkáltatói jogok egy részénél – elsősorban munkaszervezési vagy hatékonysági szempontokból – óhatatlanul felmerül az igény arra, hogy az ne kizárólag (személyesen) a rektor vagy a kancellár hatásköre legyen.[339] A rektor munkáltatói jogkörébe tartozók esetében az oktatókat, kutatókat illető, a területre vonatkozó alapjogok érvényesülését biztosító – jellemzően – kari szervezeti jellegből, a kancellár működési területén a hatékony munkavégzés követelményével összefüggő szervezési racionalitásból következően biztosítani kell e jogkörök, illetőleg azok egy része átruházásának lehetőségét. Erre reflektálva – régi igényt kielégítve – módosult az Nftv. a két vezető részére felhatalmazást adva arra, hogy a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét utasításban szabályozza.[340] Ez a felhatalmazás azonban nem terjed ki az egészségügyi felsőoktatási intézményekben az egészségügyi szolgáltatásért felelős magasabb vezető eredeti és önálló munkáltatói jogkör gyakorlására. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a munkáltatói jogkör egyes elemi ne lennének átruházhatók, de álláspontunk szerint külön törvényi felhatalmazás hiányában erre csak a szervezeti és működési szabályzatban, annak a klinikai központra vonatkozó részében, tehát szenátusi döntéssel van lehetőség.

A rektori, kancellári felelősség e tekintetben egyrészt a munkáltatói jogkörök megfelelő, törvényes gyakorlása, ennek keretében a munkáltatói kötelezettségek

[336] Nftv. 13. § (2) bek., 13/A. § (2) bek. e) pont.

[337] Lásd a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi XC. törvény 31. § 2. pontját.

[338] Kiss György: 2005, i.m. 112., Prugberger Tamás – Nádas György: i.m. 139–141.

[339] Lásd: Marencsák Zsolt: i.m. 117. o.

[340] Nftv. 24. § (7) bek.

megfelelő teljesítéséről gondoskodás,[341] illetve a jogkörátruházás rendjének kidolgozása, közzététele, és a változások naprakész publikálása,[342] annak érdekében, hogy mindenki számára egyértelmű legyen, hogy a jogszabályokban és belső szabályozókban rögzített jogkörök kit illetnek, kötelezettségek kit terhelnek.[343] A felsővezetői munkáltatói jogkör gyakorlásához szorosan kapcsolódik az alaki és anyagi normák puszta betartásán és betartásán túlmutató humánpolitika, amely nézetem szerint magában foglalja az intézményben dolgozók vonatkozásában az adott esetben a jogszabályi rendelkezésekből fakadó hátrányos helyzet kompenzálását. Elég itt csak arra utalni, hogy a felsőoktatási intézmények tudományos kutatóinak munkajogi megítélése – az Ftv.1.-ben szereplővel részben, az Ftv.2. megoldásával szinte egy az egyben azonos módon – eltéréseket mutat az oktatókhoz képest, hiszen tevékenységük is szűkebb körű. Ez aztán számos olyan korlátozó rendelkezéshez vezet, amely egyes szerzők véleménye szerint diszkriminatív jegyeket mutat.[344] Hasonló a helyzet, amikor az oktatók és kutatók foglalkoztatásának egyéb speciális eszközeit alkalmazza a rektor: több jogszerű megoldásból az intézmény és az érintett munkavállaló, közalkalmazott érdekeit egyensúlyban tartót kell választania.[345] Emellett a hazai kancellárok munkáltatói felelőssége vonatkozásában is érvényes a német szakirodalom megállapítása, miszerint az egyik legfontosabb feladat a munkatársak motiválása, azzal, hogy az erre szolgáló elsősorban immateriális ösztönzőeszközök megtalálása és helyes alkalmazása is ide

[341] Lásd részletesen: Kulisity Mária: A munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek, in: Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014, 235–246., Prugberger Tamás – Kenderes György: *A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2009, 119–122., Prugberger Tamás – Nádas György: i.m. 199–202. o.

[342] Breznay Tibor: *Munkajog*, Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 2004, 43–44. Ehhez illeszkedik az Nftv. 24. § (7) bekezdése, amely előírja, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlásának rendjében bekövetkezett változásokról – ideértve a munkáltatói jogok utasításban történő átruházását is – az érintettet közvetlenül írásban is értesíteni kell, és az utasítást szervezeti és működési szabályzattal azonos módon közzé kell tenni.

[343] Kjtvhr. 3. § (1) bek. A Kjtvhr.-ből következő (egyetlen) ilyen – attól függően, hogy az adott munkakör melyik vezető alá tartozik, a rektort vagy a kancellárt terhelő – kötelezettség, hogy a munkakör betöltésére irányuló pályázattal kapcsolatos vélemény kialakításához – a pályázatnak a véleményező testület részére történő átadás napját követő első munkanaptól számítva – legalább harminc napot biztosítson.

[344] Nádas György: *A felsőoktatásban dolgozó oktatók, kutatók munkajogviszonyának alapkérdései*, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009, 185–186. Lásd még ehhez: Rab Henriett – Nádas György: A kutatók munkajogi helyzete a felsőoktatásban, *Munkaügyi szemle*, 49. évfolyam, 2005/12, 49–50., valamint Nádas György: A kutatókra vonatkozó munkajogi sajátosságok, *Sectio Juridica et Politica*, TOMUS XXV/2, 601–614.

[345] Részletesen lásd: Rónay Zoltán: Az egyetemi, főiskolai oktatók foglalkoztatásának néhány kérdéséről, *Jogelméleti szemle*, 2016/2, 147–161. (2016b)

sorolandó.[346] A magyar felsőoktatás pénzügyi helyzetében ugyanis egyelőre sokkal inkább reális lehetőség, hogy az akár hosszú távú, akár célhoz között, prémium jellegű anyagi elismerések helyett a munkatárs megbecsültségét kifejező, szakmai teljesítményét, intézmény iránti hűségét honoráló megoldásokra (kitüntetések, címek, illetve a kisebb pénzügyi terhet jelentő előre sorolás, vezetői megbízás) kell szorítkozni. Más kérdés, hogy a felsőoktatási intézmények mint munkahelyek hatékony és megfelelő színvonalú munkaerővel történő működtethetőségének országon belüli fenntartása, illetve azon túlmutatóan a hazai felsőoktatás versenyképességének érdemi javítása – középtávon – csak a materiális ösztönzőeszközök versenytársakét legalább megközelítő szintre emelésével biztosítható.

A két vezető hatáskörének nem kellően éles elhatárolása e körben is problémákat vet fel. Az Nftv. szerint az alaptevékenységnek megfelelő működésért fennálló felelőssége körében a rektor gyakorolja az oktatói, kutatói, illetve tanári munkakörben foglalkoztatottak felett a munkáltatói jogokat, míg a kancellár felel a munkaügyi és jogi tevékenységért, ami véleményem szerint magában foglalja a rektor munkáltatói intézkedéseinek szakszerűségéért való felelősséget is. Ez megfelelően kidolgozott eljárásrend és szabályozás mellett a kiemelt intézkedések (jogviszony létesítése, megszüntetése, módosítása) esetében még megvalósulhat, a kancellár „megállíthat" egy jogsértő intézkedést, de a napi szintű működés keretébe illeszkedő intézkedések (pl. utasítás) törvényességének vizsgálatára gyakran lehetősége sincs a kancellári szervezetnek. Ez pedig a kancellár oldaláról kizárja a munkáltatói jogkör gyakorlás törvényességéért való teljes körű felelősséget. Ennek ellensúlyozására kialakulhat egy túlbiztosító rend, amely bonyolultsága és időigényessége okán viszont az alaptevékenységet fogja veszélyeztetni, amelyért adott esetben úgy merül fel a rektor felelőssége, hogy a problémát a kancellári kör idézte elő.

A munkáltatói jogkör gyakorlásával összefüggő felelősségtől nézetem szerint elhatárolandó a munkáltató kártérítési felelőssége, amely önálló alakzatként jelenik meg a szabályozásban. A munkáltatói kártérítési felelősség – különösen a felsőoktatási intézmények esetében – eltávolodik az egyszemélyi vezetők (rektor, kancellár) közvetlen felelősségétől, és objektív jellege miatt az intézményhez mint szervezethez, azaz a munkáltatóhoz kötődik.[347]

[346] Hanau, Peter: *Fröhliche Rechtswissenschaft*, Köln, Universitäts- und Stadtbibliothek, 2009, 175.

[347] Kiss György 2005, i.m. 105–108.

III.3.4.3. Kártérítési felelősség

III.3.4.3.1. A munkajogi szabályozáson alapuló kártérítési felelősség

A felsőoktatásban dolgozók kártérítési felelősségét az ágazati törvényben elhelyezett önálló és utaló szabállyal megalapozó rendelkezések először az Ot.-ben jelent meg.[348] Az ezt megelőző bő száz esztendőben lényegében két szabályozási szakaszt határolhatunk el: a polgári jog kárfelelősségi szabályainak közvetlen érvényesülését és a munkajogi kódexek megjelenését követően az azokban foglalt normák közvetlen hatályát.[349] A felsőoktatás mögöttes felelősségi szabályaiban jelen lévő polgári jogi szabályozás és a munkajogi normák szoros kapcsolata meghatározó jellegű, utóbbi is alapvetően a magánjogi keretei között érvényesül.[350] A polgári jogfejlődés is ezt támasztja alá, hiszen az 1928. évi magánjogi törvényjavaslat egyazon cím,[351] „A munka jogviszonyai" alatt a vállalkozással együtt tárgyalta a szolgálati szerződést, amelyet úgy határozott meg, mint amellyel az egyik fél – a munkavállaló – másnak háztartása, gazdasága, üzlete vagy egyéb vállalata vagy keresőfoglalkozása körében szolgálatok teljesítésére, a másik fél – a munkaadó – meghatározott ellenérték – munkabér – fizetésére kötelezi magát.[352] A munkaviszony magánjogi jellegét támasztja alá, hogy az akkori szerzők a szolgálatra vonatkozó szerződés szabályait a magánjog keretei között tárgyalták, nem csupán a magánjogi törvényjavaslat megjelenését követően, hanem már közel három évtizeddel korábban (feltehetően a Magyar Általános Polgári Törvénykönyv 1895–1900 között folyó előkészítő

[348] Az Ot. 40. § (4) bekezdése már azt tartalmazta, hogy az oktató a munkaviszony keretében végzi tevékenységét.

[349] A jogtörténet a munkajog kialakulását az első átfogó törvényi szintű szabályozásnak, a munkaviszony egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1937. évi XXI. törvénycikket tartja, az azonban kizárólag a munkaviszony sajátos jellegére korlátozódó szabályokat (munkaidő, éves szabadság, legkisebb munkabér, elévülés) tartalmaz, amelyből is az következik, hogy mögöttes szabályozóként a magánjog húzódott meg, más kérdés, hogy akkor még nem írott norma alakjában. [Horváth Attila: *A magyar magánjog történeti alapjai*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2006, 325. *Kiss György* értékelése szerint e törvénycikkel „a magánjog alapján álló, egységes munkajogi szabályanyag nem alakult ki, és így a munkajog relatív önállósága a szabályozás szintjén nem merült fel." (Kiss György: Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre, *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2000/1. 9.) Álláspontom szerint ez a megállapítás is a munkajog magánjogi jellegét támasztja alá.]

[350] Kun Attila: A munkajogi és polgári jogi reform „útkereszteződései" – az Mt. és a Ptk. „se vele, se nélküle" viszonyáról, in: Grad-Gyenge Anikó (szerk.): *Szociális elemek az új Ptk-ban*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 189.

[351] Tizenegyedik cím

[352] 1928. évi magánjogi törvényjavaslat 1550. §

munkálataihoz kapcsolódóan) is.[353] E körben csak utalok rá, hogy pl. Vincenti Gusztáv a munkajog kifejezést szélesebb értelemben használta, szerinte ugyanis „[a] jogirodalomban sűrűn használt munkajog kifejezés a munkára és a munkából származó jogviszonyokra vonatkozó magánjogi és közjogi (közigazgatási jogi) szabályok összességének a megjelölésére szolgál".[354] Ugyanakkor a mai szűkebb értelemben vett munkajogviszonyokat ő is a magánjog keretében tárgyalta.

Még a korábbi, tehát a magánjogtól a jelenleginél távolabb álló Mt.3. hatálya alatt született az a megállapítás, miszerint a munkajogi kárfelelősség „különlegességét az adja, hogy számos intézmény tekintetében látványosan eltér a polgári jog szerződésen kívül okozott kárfelelősségi megoldásaitól, de alaposabb elemzés után nyilvánvalóvá válik, hogy a munkajogi kárfelelősségi jogviszony dogmatikailag nem önálló, azaz lényegét tekintve nem különbözik a magánjog kárfelelősségi rendszerétől."[355] Mindez azon alapul, hogy már az Mt.3. is egyrészt átvette a polgári jogi kárfelelősségi okokat, másrészt ugyancsak mögöttes szabályként alkalmazta a Ptk.-t. Az Mt.4. a kártérítési felelősséghez kapcsolódóan általánosságban mondja ki, hogy mindazon kérdésekben, amelyekben sajátos rendelkezést nem tartalmaz, a Ptk. szabályait kell alkalmazni. Ez egy rendkívül széles kört jelent,[356] és azt mutatja, hogy a munkajog e körben sem alakított ki önálló szabályozást, lényegében csupán a magánjogtól való eltérésekre szorítkozik. Ebből adódik, hogy a hatályos szabályozás a korábbinál is határozottabb polgári jogias szemléletet tükröz, és bár a hátrányosabb pozícióban lévő munkavállaló számára kedvezőbb szabályokat is tartalmaz, elmozdul a reparáció felé.[357] Emellett a teljes felelősséget megalapozó szándékos károkozás mellé a súlyos gondatlanság beemelése ugyancsak a polgári jog erőteljes hatását mutatja.[358]

[353] Katona Mór: A mai érvényű magyar magánjog vezérfonala, Pozsony, Budapest Stampfel Károly Kiadása, 1899. (Közjegyzői Füzetek – Studia Notarialia Hungarica tom VII, Budapest, 2008.) 159–160. Vincenti Gusztáv: A munka jogviszonya, in: Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog, Kötelmi jog különös része*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1942, 546–643. A magánjog és munkajog összefonódó kodifikációját Kiss György foglalja össze. (Kiss György: 2000, i.m. 8–9.). Utóbbi témakörhöz adalék: Prugberger Tamás: A kiszolgáltatottabb fél védelmének kérdése az új magyar Polgári Törvénykönyv Koncepciójának kötelmi jogi részében, *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2002/3, 36. (http://ptk2012.hu/wp-content/uploads/2012/11/2002-3kodi.pdf, 2016.03.10.)

[354] Vincenti Gusztáv: 1942, i.m. 547.

[355] Kiss György: 2005, i.m. 265.

[356] Ptk. 6:518–6:534. § Ehhez kapcsolódóan lásd: Berke Gyula – Kiss György (szerk.): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 539–541. Az eltérésekre lásd: Szűcs Péter: *A munka törvénykönyve 2012–1992*, Budapest, Complex, 2013, 79.

[357] Kun Attila: A munkavállaló kártérítési felelőssége, in: Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014, 333.

[358] Sipka Péter: Az új Munka Törvénykönyve felelősségi rendszere, figyelemmel az új Polgári Törvénykönyvre, *Magyar Jog*, 60. évfolyam, 2013/12, 738.

Van olyan nézet is, amely nem csupán elmozdulásról vagy erős behatásról szól, hanem szinte egyenesen a tartalmi különbségek megszűnéseként értékeli a módosított szabályokat (e körben az előreláthatósági klauzulát hozva fel példaként).[359] Lényegében a munkajogi kártérítés a munkavállaló oldalán kontraktuális oldalról kerül megállapításra, ezért feltételezi a munkaviszony fennállását, amely feltételre épül rá további szükséges elemként az azzal összefüggésben bekövetkező kár, a jogellenesség és az ezek közötti ok-okozati összefüggés.[360] Egyes szerzők arra mutatnak rá, hogy a felelősségi szabályok polgári jogi alapokra helyezése épp a munkajog sajátosságának figyelmen kívül hagyását jelenti, a munkavállalói jogok háttérbe szorulása valósul meg a polgári jogias szemlélet erősödésével.[361] Ugyanis azzal, hogy az Mt.4. „az adott helyzetben általában elvárható" fordulatot használja, a polgári jogból átvett felróhatóságon alapuló felelősséget alkalmazza,[362] ezzel lényegében objektivizálva a munkavállaló felelősségét.[363] Álláspontom szerint e vélemények a contrario ugyancsak a munkajog magánjogi jellegének jelentős erősödését támasztják alá, mivel a károkozótól elvárhatóságban megnyilvánuló vétkességi fogalomtól a helyébe lépő általában elvárhatóságban testet öltő felróhatóság érdemben eltérő magánjogi jogintézmény.[364] A vétkesség foka (szándékosság, súlyos vagy enyhe gondatlanság) ettől kedve csupán a felelősség mértékének (teljes vagy korlátozott) megállapításánál kap szerepet.[365] A munkáltatói kárfelelősség körében ez jelenik meg a munkavállaló egészségkárosodásáért fennálló felelősségben, azt mutatva, hogy „az Mt. kártérítési szabályai sok tekintetben a szerződésen kívüli károkozás logikáját követik".[366]

Ugyanez az elmozdulás érhető tetten abban is, hogy míg korábban a polgári jogi kárfelelősség munkajogi megjelenésének példájaként a vezető beosztású munkavállalók, valamint a vezetőkre irányadó összeférhetetlenségi szabályokat

[359] Lőrincz György: Az új Ptk. alkalmazása a munkaviszonyra, *Új Ptk*. é.n. (http://ptk2013.hu/szakcikkek/lorincz-gyorgy-az-uj-ptk-alkalmazasa-a-munkaviszonyra/4215, 2016. március 7.)

[360] Nádas György: 2013, i.m. 79–81.

[361] Sipka Péter: 2013, i.m. 738–739.

[362] Hajdú József: A munkavállalói általános kártérítési felelősség szabályozása az új Mt.-ben: tények és kihívások, in: Kun Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 115.

[363] Nádas György: A kárfelelősség szabályainak változásairól, in: Kun Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 104.

[364] Nádas György: 2013, i.m. 107., Hajdú József: i.m. 115–116.

[365] Kun Attila: 2014, i.m. 337–338.

[366] Lőrincz György: A munkaviszonyból keletkező kötelmek szabályozásáról, *Gazdaság és Jog*, 22. évfolyam, 2014/12, 4. (2014a)

megszegő, illetőleg a versenytilalmi rendelkezésekbe ütköző magatartást tanúsító munkavállalók felelősségét említette a jogirodalom,[367] addig most már az Mt.4. szabályozása általánosságban hívja fel a Ptk. alkalmazását a kártérítés körében, és csak a kárfelelősség összegszerűségében állapít meg eltérő szabályokat. Ez alapján álláspontom szerint már megfordult az irány, a kártérítés a munkajogban is polgári jogi alapokon nyugszik, és csak a jogviszony sajátosságára tekintettel alkalmazott különös szabályként jelenik meg eltérő rendelkezés. Így ebben is a Ptk.-Mt. lex generalis – lex specialis viszonyának példája világlik ki. Más esetben pedig olyan új jogintézmények jelennek meg az Mt.4.-ben, amelyek egyértelműen a Ptk. (mint újonnan elfogadott kódex) hatására kerültek beemelésre (pl. a már említett előreláthatósági klauzula).[368]

A Ptk. mögöttes jellege bizonyos elemeiben akkor is jelen van, ha az Mt.4. kifejezetten nem hívja fel az adott rendelkezést. Erre mutat rá *Lőrincz György* a vezető kártérítési felelősségét korlátozó munkaszerződési rendelkezés kapcsán, kimondva, hogy „jóllehet a Ptk. 6:152. § alkalmazását az Mt. kifejezetten nem rendeli, – szándékosan okozott, továbbá emberi életet, testi épséget vagy egészséget megkárosító szerződésszegésért való felelősséget korlátozó vagy kizáró szerződési kikötés nézetem szerint semmis. Ennek megfelelően az ilyen jellegű károkozásért való felelősség a vezető tisztségviselő esetében sem zárható ki."[369] Ez azt jelenti, hogy a jogirodalom elfogadja, hogy a Ptk. szabályrendszere akkor is beleavatkozik a felek szerződéses viszonyába, ha azt az Mt.4. kifejezetten nem írja elő. Tehát a szerződés magánjogi elve a munkajog kontraktuális jellegéből adódóan a kártérítés körében is erőteljesebben érvényesül, mint amennyire az a munkajog jogági elkülönüléséből következne. Emellett azokban az esetekben is, amikor az Mt.4. pl. „a szociális partnerek egymás felé fennálló kártérítési felelősségére sajátos szabályozást nem ad", egyértelműen a Ptk. kártérítési rendszere lép be.[370]

Álláspontom szerint összességében elmondható, hogy a munkajogban szabályozott kártérítési rendelkezések három „ágon" gyakorlatilag a Ptk.-t emelik be: kifejezetten utaló szabállyal; a Ptk. rendelkezésével tartalmilag vagy alapelveit tekintve azonos saját rendelkezéssel; vagy pedig úgy, hogy szabályozatlanul hagyva egy területet, végső soron megteremtik a bírói gyakorlat számára a Ptk. alkalmazhatóságát. Ezekből adódóan ma már nem áll meg a munkajogi

[367] Fézer Tamás: A munkajog kárfelelősségi rendszere, in: Fézer Tamás (szerk.): *A kártérítési jog magyarázata*, Budapest, Complex, 2010, 430.

[368] Sipka Péter: 2013, i.m. 736–737.

[369] Lőrincz György: A vezető állású munkavállaló, in: Kardkovács Kolos (szerk.): *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014, 389. (2014b)

[370] Lőrincz György: 2014a, i.m. 5. Példaként a sztrájkjog gyakorlásával okozott kárt hozza fel.

kárfelelősség elkülönült, önálló alakzata; egy lényegét tekintve polgári jogi – legfeljebb a munkajogi sajátosságok miatt némiképp torzult – alakzatról van szó.

Mindennek sajátos olvasata van a felsőoktatási intézményekkel fennálló foglalkoztatási jogviszonyok vonatkozásában. A felsőoktatási intézmények e fogalom tárgyalása során már részletezett rendeltetése nem elsődlegesen a munkaviszonyoknak elsősorban keretet adó vállalkozásokra jellemző bevételszerzés, hanem társadalmi kötelezettségvállalás. E közegtől pedig a Ptk. általános piaci szemlélete még távolabb áll, függetlenül attól, hogy egy felsőoktatási intézmény állami, és ezért a foglalkoztatásra is a sajátos eltéréseket mutató közalkalmazotti jogviszonyban kerül sor, vagy nem állami, és ezért a mindenkori Mt. hatálya alá tartozó jogviszony keretében dolgoznak az egyetem, főiskola alkalmazottai. Ez a sajátosság leginkább az oktatók és kutatók esetében érhető tetten.

III.3.4.3.2. A kártérítési felelősség a Ptk. irányából

A Ptk. alkalmazottért fennálló felelősséget rendező szabályrendszere a kodifikációt követően csak két elemében változott, a munkajoggal való összefüggések körében pedig csupán a második elem bír jelentősebb relevanciával. Az első elem tekintetében érdemi eltérés nincs, ez egyértelműen igazolható a Régi Ptk. és a hatályos rendelkezések összevetésével. A Régi Ptk. 348. § (1) bekezdése azt rögzítette, hogy ha az alkalmazott a munkaviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a károsulttal szemben a munkáltató a felelős. E szabályt kellett alkalmazni akkor is, ha a szövetkezet tagja okoz a tagsági viszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt. A Ptk. ezt a rendelkezést lényegében megtartja, szövege csak annyiban módosul, hogy munkaviszony helyett foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt említ. Ha az alkalmazott a foglalkoztatására irányuló jogviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, a károsulttal szemben a munkáltató a felelős.[371] A változtatás csak a kodifikáció szintjén szembetűnő, valójában azonban a jogalkotó a régóta kialakított – értelemszerűen kiterjesztő értelmezést elfogadó – bírói gyakorlatot emelte át a normaszövegbe.[372] Itt jegyzendő meg, hogy a foglalkoztatásra utalás azt jelenti, hogy elegendő magának a jogviszonynak fennállnia, és a károkozó magatartásnak azzal összefüggésben megvalósulnia. A bírói gyakorlat és a jogirodalom is következetes abban, hogy a felelősséget nem zárja ki, ha az alkalmazott a jogviszonnyal összefüggésben, de nem munkakörében eljárva okozta

[371] Ptk. 6:540. § (1) bek.

[372] Orosz Árpád: 2014, i.m. 176.

a kárt.[373] Nem igényel különösebb magyarázatot, hogy e szabály a felsőoktatási intézmények tekintetében is értelemszerűen fennáll. Lehetetlen vállalkozás lenne megkísérelni azokat az eseteket, amikor egy egyetemi, főiskolai alkalmazott által harmadik személynek okozott kárért az intézménynek kell helytállnia. A vezetők esetében annyiban más a helyzet, hogy e minőségükben eljárva a károkozás ok-okozati elemei alaposabb vizsgálatot igényelnek. Ilyen eset fordulhat elő egy olyan munkaügyi intézkedésből eredően, amelynek következtében az érintett munkavállaló (közalkalmazott) alapos kártérítési igénnyel lép fel. Ugyancsak felmerülhet ez a kérdés egy, az intézmény által használt ingatlanban bekövetkezett balesetből származó kár kapcsán, amennyiben abban a vezető intézkedési vagy ellenőrzési kötelezettségének elmulasztása is közrehatott. A kancellár egyetértési jogának megtagadása esetén meghiúsuló akár kutatási szerződés vagy pályázat is eredményezhet a külső partnerek számára, így harmadik személyeknek kárt.

A Ptk. rendelkezései között új elem az alkalmazott szándékos károkozása esetén a munkáltatóval való egyetemleges felelősségét kimondó szabály.[374] Azaz az alkalmazott közvetlenül nem felel, csak ha szándékosan okozta a kárt (akkor is egyetemlegesen a munkáltatóval).[375] Ezt az Mt.4. kárfelelősségi szabályaival együtt olvasva két következtetés vonható le. Egyrészt a Ptk. is kitér az alkalmazott kártérítési felelősségének szabályozására, ami eddig a munkajogi szabályozás privilégiuma volt. Korábban ugyanis a Régi Ptk. e körben csak az alkalmazottért fennálló felelősségről rendelkezett, míg a munkajog az alkalmazott munkáltató felé fennálló felelősségéről. Azaz az alkalmazott soha nem került a károsult harmadik személlyel kötelmi viszonyba – csakis a munkáltatón keresztül. Az új – egyetemleges felelősséget kimondó – szabállyal ez megszűnik, szándékos károkozás esetén a kártérítési kötelem a károsult harmadik személy és az alkalmazott között közvetlenné válik. Másrészt a Ptk. részben ehhez igazodva a szándékos károkozáshoz köti a szigorúbb felelősséget.[376] Amint arról már volt szó, az Mt.4. a szándékosan és súlyos gondatlansággal okozott kárért teljes felelősséget állapít meg, tehát a Ptk. nem teljes körben követi az Mt.4. logikáját. Ettől függetlenül ez azt is jelenti, hogy az Mt.4. eleve polgári jogias kártérítési szabályait maga a Ptk. szigorítja tovább, és terheli meg az alkalmazottat az egyetemleges felelősségből adódó közvetlen perelhetőséggel.[377] Álláspontom szerint e szabállyal a Ptk. is át-

373 Tóth Endre Tamás: Felelősség az alkalmazott, a tag és a megbízott károkozásáért, in: Fézer Tamás (szerk.): *A kártérítési jog magyarázata*, Budapest, Complex, 2010, 243.

374 Ptk. 6:540. § (3) bek.

375 Fuglinszky Ádám: 2015, i.m. 424–425.

376 A szándékosság megvalósulhat egyenes és eshetőleges szándékkal is. Lásd: Fuglinszky Ádám: 2015, i.m. 439. o.

377 A Ptk. 6:29. § (1) bek. szerint egyetemleges felelősség esetén a teljesítés bármelyik kötelezettől követelhető.

töri a munkavállalót gyengébb féli mivolta miatt védő, az Mt.4. hatályba lépésével egyébként is meggyengített falat. A két kódex szabályozásának iránya tehát egyfelé mutat, a munkavállaló felelőssége általános magánjogi felelősséghez közelítésének irányába. Különösen szembeötlik ez a tendencia, ha a Ptk. kidolgozására irányuló szakértői javaslatot vizsgáljuk, amely szerint eredetileg az alkalmazott egyetemleges felelőssége két ponton is olyan feltételhez kötődött volna, amely szándékosság esetén is korlátozta volna annak terjedelmét. Az egyik, hogy az alkalmazottért való munkáltatói felelősség jogszabály által korlátozható lett volna, hiszen a tervezet még tartalmazta az egyetemleges felelősséghez kapcsolva a „jogszabály eltérő rendelkezése hiányában" fordulatot. A másik egy többletfeltétel volt, amely nem csupán szándékosságot írt volna elő, hanem azt is, hogy a károkozó magatartást az alkalmazott jogviszonyával visszaélve valósítsa meg. Ezzel voltaképpen áttörte volna a felelősséget, és a nemzetközi irányok mentén azokban az esetekben, amikor az alkalmazott a kárt a jogi személy munkáltatóval fennálló viszonyt saját vagyoni gyarapodása érdekében visszaélés jelleggel felhasználva okozta, s ugyancsak szakítva a munkáltató és alkalmazott elválasztásának elvével, bevezette volna az alkalmazott közvetlen felelősségét az egyetemes felelősség jogintézményén keresztül.[378] A fentiektől eltérően az Országgyűlés végül is egy olyan szöveget fogadott el, amely sem a munkáltatónak az alkalmazottjával fennálló egyetemleges felelőssége jogszabály általi korlátozhatóságát, sem a jogi személyiséggel való visszaélés követelményét nem tartalmazza, önmagában a szándékos károkozás már elegendő az egyetemleges felelősség megalapozásához. Ezzel a törvényben a közvetlen felelősségi szabály a tervezetthez képest is még szigorúbb lett.[379] Ez pedig egyértelműen a Ptk. és az Mt.4. kölcsönhatása (ti., hogy a magánjog hajlik-e el enyhébb irányú szabályozás felé a munkajog munkavállaló egzisztenciális védelmét figyelembe vevő szempontjai következtében, vagy a szigorúbb, a polgári jogi felelősség objektivizáló rendelkezései jutnak-e érvényre) helyett sokkal inkább a magánjog fölényére utal a munkajoggal szemben. Még akkor is, ha a gondatlanságot is magában foglaló vétkességhez képest a szándékosság szűkebb körben alapozza meg a felelősséget. Ehhez azonban mindig szükséges a károkozó munkavállaló esetében annak vizsgálata, hogy tudata mire terjedt ki: akarta a kárt, vagy annak lehetőségébe belenyugodott (eshetőleges szándék),[380] vagy akár súlyos gondatlansága idézte elő azt. E körben tehát vizsgálni kell azt is, hogy az ok-okozati összefüggés megvan-e, illetve az előreláthatóság keretében azt is, hogy „milyen típusú és nagyságrendű kárt fogott át a tudata,

[378] Lábady Tamás: Felelősség szerződésen kívül okozott károkért, in: Vékás Lajos (szerk.): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*, Budapest, Complex, 2008, 1135–1136.

[379] Lábady Tamás: A deliktuális felelősség fontosabb változásai, in: Vékás Lajos – Vörös Imre (szerk.): *Tanulmányok az új Polgári Törvénykönyvhöz*, Budapest, Wolters Kluver, 2014, 285.

[380] Fuglinszky Ádám: 2015, i.m. 439.

illetve kellett volna előre látnia egy ideáltipikus, gondos személynek a károkozó helyzetében."[381] Ebben esetben ugyanis az egyetemleges felelősség alól mentesül. Fontos hangsúlyozni, hogy ugyanakkor a következő lépésben felmerül a munkáltató irányába fennálló kártérítési felelőssége is, tehát a kár megtérítése alól nem, csak a közvetlen perelhetőség alól mentesül. Ezek a szabályok kimondva-kimondatlanul elsősorban a pénzügyi visszaélésekkel harmadik személyeknek okozott szándékos kár megtérítését szolgálják. Elsőre a felsőoktatási intézmények esetében az ilyen típusú károk megvalósulása kevéssé tűnik reális feltételezésnek. Ha azonban arra gondolunk, hogy harmadik személyként károsult lehet a fenntartó, e szabály relevanciája már nem kérdőjelezhető meg. Elég itt akár a közbeszerzési szabályok szándékos megszegésére utalni, amikor végső soron az államot mint fenntartót a tulajdonát képező vagyon csökkenésével éri kár.

Mindezek alapján az is látszik, hogy az alkalmazottért fennálló felelősséggel összefüggésben a Ptk. és az Mt.4. szabályozása szorosan összekapcsolódik,[382] egy adott tényállásban akár az egyes tényállási elemek vonatkozásában párhuzamosan is funkcionálhatnak. Az nyilvánvaló, hogy az alkalmazottért való felelősség alkalmazhatóságának alapfeltétele, hogy a károsult külső harmadik személy legyen, ha ugyanis a károsult a munkáltató vagy másik munkavállaló, akkor az Mt.4. kárfelelősségi szabályai kapcsolódnak be.[383] Nem kizárt olyan tényállás sem, amelyben a kár több személyt, a károkozó munkatársait és külső személyeket, vagy ezek mellett akár a munkáltatót is éri. Ezekben az esetekben a két kódexben rögzített kárfelelősségi szabály egyaránt alkalmazandó lesz.

[381] Fuglinszky Ádám: 2015, i.m., uo.

[382] Az Mt.4. és a Ptk. összekapcsolódása abban az esetben nem mutatható ki, ha nem tudni, ki volt a konkrét károkozó, azaz nem azonosítható a konkrét alkalmazott személye. (Fuglinszky Ádám: 2015, i.m., 436.) Ebben az esetben álláspontom szerint a felelősség kizárólag a Ptk. szabályrendszerén nyugszik. Itt azonban nem dogmatikai okokból hiányzik a munkajogi felelősségi szabály alkalmazhatósága, csupán praktikus okokból, mivel hiányzik a felelősségi alakzat egyik lényeges alkotója, a károkozó. Ilyen esetekben persze erősen kérdéses, hogy a szándékosság egyáltalán mennyiben deríthető fel, de ugyanakkor véleményem szerint a konkrét alkalmazott azonosíthatóságának hiánya önmagában nem is zárja ki (pl. amikor az biztos, hogy a munkáltató informatikai eszközének szándékos használatával valamely nem azonosítható alkalmazott okozta a kárt). Az más kérdés, hogy ilyenkor a szándékos károkozó hiánya csak az egyetemleges felelősség fennállásából fakadó jogkövetkezmények, illetve a munkáltató regressz igénye érvényesíthetetlensége miatt bír jelentőséggel.

[383] Fuglinszky Ádám: 2015, i.m. 424.

III.3.4.4. Fegyelmi felelősség

Fegyelmi felelősségről az egyetemeken és főiskolákon két vonatkozásban beszélhetünk. Az Nftv. rendelkezéseiből fakadóan valamennyi felsőoktatási intézményben, fenntartóra tekintet nélkül kötelezően érvényesítendő a hallgatói fegyelmi felelősség, amelynek most az intézmény vezetésében is közreműködő hallgatói önkormányzati tisztségviselők tekintetében van jelentősége. Ugyancsak az állami és nem állami intézmények esetében egyaránt – azonban adott egyetemtől, főiskolától függően, eshetőlegesen – akár a vezetőkre kiterjedő munkavállalói (közalkalmazotti) fegyelmi felelősség is felmerülhet, amennyiben a kollektív szerződés a fegyelmi eljárás és felelősségre vonás alapját megteremtette. Míg korábban a fegyelmi felelősség a közalkalmazottak esetében a Kjt. rendelkezésein nyugodott, jelenleg az Mt.4. biztosítja, hogy a munkaviszonyból származó kötelezettség vétkes megszegése esetére kollektív szerződés vagy – ha a munkáltató vagy a munkavállaló nem áll kollektív szerződés hatálya alatt – munkaszerződés[384] a kötelezettségszegés súlyával arányos hátrányos jogkövetkezményeket állapítson meg.[385] A Kjt. szerint a közalkalmazotti jogviszonyra az Mt.4. szabályait a benne foglalt eltérésekkel alkalmazni kell, beleértve az Mt.4. előbb említett rendelkezését is, ezért a kollektív szerződés az állami intézmények esetében is kialakíthatja a fegyelmi felelősség szabályait.[386] Mindezek alapján indokolt, hogy a fegyelmi felelősség elméletét általánosságban áttekintsük azzal, hogy a hallgatói önkormányzati tisztségviselőkkel kapcsolatos kérdéskört – annak sajátos mivoltából adódóan – külön fejezetben tárgyaljuk majd.

A fegyelmi felelősség természetével kapcsolatban *Angyal Pál* úgy fogalmazott, hogy „a fegyelmi jog nem az állam adománya, hanem egyes közhasznú testületek autonóm büntetőhatalmának visszahagyott, de jogilag szabályozott maradványa. Nem része tehát a büntetőjognak, hanem attól minőségben is eltér."[387] A fegyelmi felelősség alapja minden esetben valamely – esetünkben munkavállalói, közalkalmazotti vagy hallgatói – kötelezettség vétkes megszegése. A vétkesség jogi fogalom, sajátos gondossági mércével bír. A büntető- és a polgári jogban egyaránt a felelősség általános alakzata, amelyből az a vélelem fakad, miszerint „az akarat- és

[384] A szakirodalom szerint ha a munkaszerződés vagy kinevezés állapít meg hátrányos jogkövetkezményt, és utóbb akár a közalkalmazott, akár a munkáltató kollektív szerződés hatálya alá kerül, érvénytelenné válik a munkaszerződés, kinevezés ezen pontja. Lásd: Cséffán József: *A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény magyarázata*, Szeged, Szegedi Rendezvényszervező Kft., 2016, 269.

[385] Mt.4. 56. § (1) bek.

[386] Kjt. 2. § (3) bek., 44/A. § (1) bek.

[387] *Angyal Pált* hivatkozza Radovics György: i.m. 3. Részletesebben kifejtve lásd Angyal Pál: *Az egyetemi büntető jurisdictio*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1933, 4–40.

cselekvőképes elkövetőnek az adott helyzetben döntési szabadsága volt a jogsértés és a jogkövetés tekintetében."[388] A vétkesség szubjektív alapú, esetében a felelősség mértéke rendes, azaz az adott helyzetben általában elvárható magatartás tanúsításának hiányát jelöli.[389] A polgári jog a vétkességből a felróhatósághoz vezet (e kategóriában egyesítve az objektivizált polgári jogi vétkességet az általános jogi felelősséggel),[390] a büntetőjog esetében a bűnösség – amelynek alapja a szándékosság és a gondatlanság egyaránt lehet[391] – a vétkesség szükségszerű velejárója, s ez utóbbihoz igazodik – felróhatósággal kiegészülve – a szabálysértési jog is.[392] A kiindulása tekintetében a jelen fejezet tárgyával azonos alapokon álló ügyvédi fegyelmi eljárásra vonatkozó megállapítás is támpontot nyújt: a felelősségre vonásban a jogellenes magatartás szankcionálása és maga a fegyelmi felelősség a polgári jogihoz képest a büntetőjoghoz áll közelebb, amely tényt nem befolyásolja, hogy az eljárás és a határozat felülvizsgálatára a polgári bíróságnak (közigazgatási ügyszak) van hatásköre.[393] Ugyanakkor a munkajogi fegyelmi felelősség esetében a vétkesség abban áll, hogy a munkavállaló akár szándékosan, akár gondatlanul nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, azaz ahogy a hasonló foglalkozású, munkakörű, gyakorlatú, szakképzettségű más munkavállalók eljárnak.[394] A vétkességen alapuló fegyelmi felelősség vizsgálata során tekintettel kell lennünk arra az immár évszázados tendenciára, amelyben a fegyelmi jog összeolvad a kisebb súlyú bűncselekmények elbírálásával, amelynek magyarázata a büntetőjogi irányzat erősödése lehet.[395] Összességében tehát látszik, hogy a fegyelmi felelősség természeténél fogva a legközelebb a büntetőjoghoz áll. Mégis azonban a legkorábban megjelenő közszolgálati felelősségi formaként a büntetőjog területére még át nem kerülő, és a tényállásból eredően kárfelelősséget sem maga

[388] Bisztriczki László – Kántás Péter: *A szabálysértési törvény magyarázata*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014, 35.

[389] Kun Attila: 2014, i.m. 333–334., Deli Petra Eszter: A polgári jog térnyerése: a munkavállaló felróhatóságon nyugvó felelőssége az új Munka Törvénykönyvében, in: Csehi Zoltán – Raffai Katalin (szerk.): Állam és magánjog, Budapest, Pázmány Press, 2014, 107.

[390] Lábady Tamás: 2014, i.m. 275–276. Megjegyzendő, hogy a munkajog esetében „[t]örvényi fogalmak hiányában a bírói gyakorlat a vétkesség eltérő fokozatainak tisztázása tekintetében eddig lényegében a büntetőjog által már kimunkált fogalmakat használta" (szándékosság: egyenes – eshetőleges szándék, gondatlanság: tudatos gondatlanság, hanyagság), ahogy azt a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiuma az MK.25. sz. állásfoglalásában kifejtette. (Kun Attila: 2014, i.m. 337.)

[391] Lásd pl.: Karsai Krisztina (szerk.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*, Budapest, Complex, 2013, 43.

[392] Bisztriczki László – Kántás Péter: i.m. 35.

[393] Fekete Tamás: Az ügyvéd fegyelmi felelőssége, in: Kiss Daisy (szerk.): *Az ügyvédek nagy kézikönyve*, Budapest, Complex, 2010, 485.

[394] Cséffán József: i.m. 270.

[395] Angyal Pál: i.m. 45.

után vonó, szankcionálandó cselekmények elbírálására szolgál(t).[396] A fegyelmi felelősség tehát olyan felelősségi kötelmet jelent, amelyben nem szükséges a kár bekövetkezése.[397] Az előzőekben a vétkesség fajtái kapcsán írtakból, valamint a fegyelmi jog természetéből adódóan az is kijelenthető, hogy a fegyelmi vétkességhez is leginkább a büntetőjogi meghatározás áll közel.[398] Ugyanakkor ez a megközelítés is csupán az intézményi szabályozás (kollektív szerződés, hallgatói fegyelmi szabályzat) számára adott iránymutatásként értelmezhető, a vétkesség konkrét definíciója így a szabályozási autonómia körébe kerül. Annak tételes összegyűjtése, hogy mi tartozik akár a munkavállaló, közalkalmazott, akár a hallgató olyan kötelezettségei közé, amelyek vétkes megszegése fegyelmi felelősséget megalapoz, nem lehetséges.[399] Ami biztos kiindulási alap, hogy e kötelezettségnek minden esetben kifejezetten a munkaviszonnyal összefüggőnek kell lennie.[400] A szakirodalom példaként ráadásul többnyire a beosztott munkavállalók, közalkalmazottak esetében felmerülő magatartásokat említi, nem mélyülve el a vezetők ilyen típusú kötelességszegésének részleteiben. Nézetem szerint e körben említhető a titoktartási kötelezettség, a vagyonkezelés, vagyonmegóvás, munkavédelem tárgyában fennálló előírások megszegése éppúgy, mint az összeférhetetlen (inkollegiális),[401] vagy éppen az olyan magatartás, amely nem közvetlenül a munkavégzéshez kapcsolódik, mégis az attól való tartózkodás elvárt.[402] Más vélemény szerint a hatékony munkavégzés és az erkölcsi tisztaság követelményébe ütköző magatartás is megalapozhat fegyelmi felelősséget.[403] A jogirodalom a jogtörténeti alapokhoz visszanyúlva segítségül hívja a Pénzügyi Szolgálati Szabályokban megfogalmazott, jelenleg sem máshol szankcionált vétségeket is: hivatali hatalommal való

[396] Veszprémi Bernadett: *Felelősség a közszolgálatban*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012, 66.

[397] Mélypataki Gábor: i.m. 81.

[398] Mélypataki Gábor: uo.

[399] Cséffán József: i.m. 269. o.

[400] Zaccaria Márton Leó: Glossza a III. fejezethez, in: Prugberger Tamás: *Magyar munka- és közszolgálati reform kitekintésse*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2013, 96.

[401] Tánczos Rita: A munkavégzés, in: Horváth István: (szerk.): *A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény magyarázata*, Budapest, Complex, 2007, 424. Az említett magatartások akár kártérítési felelősséget is megalapozhatnak, ugyanakkor ez nem kizáró ok, ugyanis a szakirodalom és a bírói gyakorlat egybehangzó álláspontja szerint a kártérítési és a fegyelmi következmények együtetsen is alkalmazhatók. (lásd: Munkaügyi Kollégium 20. sz. állásfoglalása, illetve Zaccaria Márton Leó: i.m. 97.)

[402] Fabók András: A fegyelmi felelősség a munka törvénykönyvében, *Munkaügyi Szemle*, 44. évfolyam, 2000/2, 46.

[403] Mélypataki Gábor: i.m. 82.

visszaélés, hivatali feladatok elhanyagolása, tiltott mellékfoglalkozás.[404] Az ún. akadémiai vezetők esetében gyakori fegyelmi felelősséget megalapozó probléma lehet az adott szervezeti egység munkájának megszervezésével összefüggő hiba, különösen oktatási, kutatási tevékenységet ellátó testületekbe való delegálás, felsőbb vezetők által előírt határidők, vagy a pl. tanszéken dolgozók értékelésének (minősítésének) elmulasztása. Abban egyetértés van a szakirodalomban, hogy a fegyelmi felelősség – épp az alávetettségi jellegéből adódóan – célszerűbben a közszolgálatban alkalmazandó, az ún. gazdasági munkajogban nincs helye, de a közalkalmazotti jogból a hatályos törvényi szabályozásban is fenntartott kivezetése már nem feltétlenül szerencsés.[405] Másfelől, bár „a kötelezettségszegésért történő munkáltatói szankcionálás kétség kívül mutat párhuzamot a közszolgálatban ismert fegyelmi felelősségi rendszerrel", azonban a hierarchikus viszonyrendszerbe simuló fegyelmi jellegű szankciók a magánjogias munkajogtól idegenek.[406] Ezzel kapcsolatban két megjegyzés szükséges: egyrészt a felsőoktatási intézmények működésében, minthogy azok rendeltetése fenntartótól függetlenül azonos, a munkaviszonyban foglalkoztatás – annak magánjellege ellenére – közelebb áll a közalkalmazotti viszony közjogias jellegéhez, ezért ez esetben kevésbé tűnik aggályosnak a fegyelmi felelősség intézményesítése, mint a magánmunkajog-viszonyok egyéb, alávetettséget, közjogi jelleget nélkülöző területein. Másrészt a fegyelmi felelősség alkalmas volt arra, hogy differenciálni képes mivoltából adódóan áthidalja azt a szakadékot, amely a jelenleg hatályos törvényi szabályozásban a valójában súlytalan figyelmeztetés és a jogviszony azonnali hatályú felmondással, illetőleg rendkívüli felmentéssel történő – a munkavállaló, közalkalmazott számára különösen súlyos következményekkel járó – megszüntetése között fennáll.

A hallgatók esetében az Nftv. is a hallgatói kötelesség megszegéséhez kapcsolja a fegyelmi felelősséget megalapozó tényállást.[407] Azonban e körben mindössze annyit rögzít, hogy e kötelességszegésnek vétkesnek és súlyosnak kell lennie. Ebből adódóan mind az intézmény szabályozási szabadsága, mind pedig a konkrétan eljáró fegyelmi szerv mérlegelési jogköre rendkívül széles. Ez a szabadság önmagában nem aggályos, hiszen „az egyetemi bíráskodás az egyetemi autonómia védvonala".[408] A fegyelmi döntést megelőző mérlegelés csak a törvény által megadott szempontok és az intézményi szabályozás által behatárolt. A mérlegelés

[404] Kenderes György – Prugberger Tamás: A közszolgálati fegyelmi felelősség hazai jogi szabályozásának alakulása napjainkig a külföldi jogfejlődés tükrében, *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évfolyam, 2012/10, 2–3.

[405] Prugberger Tamás – Nádas György: i.m. 284–285., 324., Prugberger Tamás – Kenderes György: i.m. 249–250., Mélypataki Gábor: i.m. 92.

[406] Zaccaria Márton Leó: i.m. 96.

[407] Nftv. 55. § (1) bek.

[408] Radovics György: i.m. 4.

körében az Nftv. mindössze annyit ír elő, hogy a büntetés megállapításánál a cselekmény összes körülményeire – így különösen a sérelmet szenvedettek körére, a következményekre, a jogsértő magatartás ismétlésére, az elkövetett cselekmény súlyára – kell figyelemmel lenni.[409]

Nehézséget okoz egyfelől, hogy a jogalkotó a vétkesség fogalmának meghatározásával itt is adós maradt, másfelől pedig az is, hogy a fegyelmi vétség alapjául szolgáló hallgatói kötelességek sem taxatíve meghatározhatók. Igaz, a törvény rögzíti, hogy a hallgató kötelessége megtartani a felsőoktatási intézmény szabályzataiban foglaltakat, tiszteletben tartani a felsőoktatási intézmény hagyományait, valamint az intézmény alkalmazottai, hallgatótársai – illetve az intézménybe felvételt vagy átvételt nyert társai – emberi méltóságát.[410] A fegyelmi vétség körében azonban nincs utalás e törvényhelyre, így kérdéses, hogy az intézményi szabályzatba nem foglalt kötelezettségek, pl. általános állampolgári kötelezettség megszegése maga után vonhat-e fegyelmi eljárást, vagy egy bűncselekmény elkövetője kizárólag akkor tartozik-e fegyelmi felelősséggel, ha ezt a tényállási elemet az intézményi szabályzat rögzíti. Ha a hallgatói kötelességek törvényi katalógusából indulunk ki, akkor három megállapítást kell tennünk. Egyrészt szükséges rámutatni, hogy az intézményi hagyományok megsértésének fegyelmi felelősség tárgyává tétele kifejezetten jogbizonytalansághoz vezet, mint ahogy az emberi méltóság megsértésének fogalma sem tekinthető e normakörnyezetben kellően pontosnak. Végül behatóbban szükséges vizsgálni az intézményi szabályzatok körét, illetve az azokban foglaltak megsértésének eseteit.

Az, hogy mi tekintendő intézményi szabályzatnak, viszonylag egyértelműen meghatározható, hiszen az Nftv. kimondja, hogy a felsőoktatási intézmény a szervezeti és működési szabályzatában meghatározza a működésére és szervezetére vonatkozó azon rendelkezéseket, amelyeket jogszabály nem zár ki, vagy amelyről jogszabály felhatalmazása alapján más szabályzatban nem kell rendelkezni. A probléma az, hogy egyrészt maga az Nftv. 2. melléklete a szervezeti és működési szabályzat részeit a „különösen" kitétellel vezeti fel,[411] ezáltal a felsorolás példálózó lesz, másrészt az Nftv. is utal rá, hogy bizonyos kérdéseket jogszabály felhatalmazása alapján más szabályzatban kell rendezni. Bár feltehetően az intézmények a törvényből adódóan kötelező, honlapon való közzététel során nem tesznek különbséget a két szabályzattípus között, de a szervezeti és működési szabályzaton kívüli szabályzatok közzététele az Nftv.-ből nem következik. Az már csak jogalkotási „csemege", hogy a szenátus hatáskörénél a doktori szabályzat a szervezeti és működési szabályzat mellett önálló normaszövegként szerepel, miközben a 2.

[409] Nftv. 55. § (3) bek.
[410] Nftv. 43. § (2) bek.
[411] Nftv. 11. § (1) bek. a)–b) pont

melléklet szerint annak részét képezi.[412] Ezek mellett *Mezey Barna* szerint az, hogy a hallgató kötelessége a felsőoktatási intézmény szabályzataiban foglaltak betartása, azt is jelenti, hogy „az esetleg létező etikai szabályok vonatkoznak rá".[413] Az álláspontom szerint az intézmény szabályozási autonómiájába tartozó lényeges elhatárolási kérdés, hogy mely cselekmények minősülnek etikai, és melyek fegyelmi vétségnek, illetve előfordulhat-e (határozott véleményem szerint igen), hogy egyazon cselekmény mindkét felelősségi alakzatot is megvalósítja, mint ahogy az sem kizárt (sőt!), hogy adott tényálláson egyaránt alapuljon szabálysértési vagy büntetőeljárás és fegyelmi eljárás is.[414]

III.3.5. Szakmai felelősség

Az előzőekben a vezetői felelősség pszichológiai, szociálpszichológiai elemeit tárgyaltuk, amelyek az adott vezető mint ember, illetve mint a vezető szerepében cselekvő személy magatartását magyarázzák, a vele szemben megfogalmazott elvárásokat megvilágítják. Egyértelművé vált, hogy ha ezek önmagukban jogilag nem is feltétlenül értékeltek, azonban a normakövető magatartással szoros, alapvetően ok-okozati összefüggésben állnak, ebből adódóan a jogi normák keretében vizsgált, értékelt és adott esetben szankcionált felelősség alapját képezhetik (ebből a szempontból ide sorolandó a fegyelmi felelősség is). A felelősség fogalmának vizsgálata során kitértünk arra is, hogy az nem csupán jogi, hanem eredendően és általánosságban erkölcsi értékítéletet is magában foglal, illetőleg a morál és a jog határán, utóbbitól részben elkülönülten, részben összefonódva működik az etikai felelősség. Azonban az előbbiekben foglalt felelősségtípusok alatt, illetve az általuk le nem fedett területeken találhatunk egy sajátos halmazt, amelyben a felelősség az olyan magatartásért áll fenn, amelyet a vezető kifejezetten e (ti. vezetői) tevékenységével valósít meg. Ezek nem vagy nem feltétlenül jogi felelősséget megvalósító magatartások, és bár általában az etikai felelősség felmerülhet ezekkel kapcsolatban, sem az abból fakadó, sem a tisztán morális állásfoglalás vonatkozásukban nem szükségszerű. A felelősség e sajátos fajtájának megjelölésére nem alakult ki egységes megnevezés a szakirodalomban, annak sajátos tartalmára tekintettel magam a szakmai felelősség kifejezést tartom a leginkább pontosnak, kifejezőnek. Az etikai és a szakmai felelősség sajátos viszonyban áll egymással, bizonyos értelemben összefonódnak. Ugyanis minthogy felelősség terheli a ve-

[412] Az Nftv. 12. § (3) bek. eb) pontja szerint a szenátus fogadja el az intézmény szervezeti és működési szabályzatát, doktori szabályzatát.

[413] Mezey Barna: 2014, i.m. 657.

[414] Mind a büntetőjoggal, mind az etikai vétséggel való összefüggésekre lásd azonosan az ügyvédi fegyelmi felelősségnél: Fekete Tamás: i.m. 486.

zetőket abban is, hogy ismerjék és persze be is tartsák az etikai előírásokat,[415] ily módon a szakmai felelősség körébe esik az etikai felelősség is, miközben a szakmai felelősségbe tartozó tevékenység során az etikai felelősség tudatában kell eljárniuk.

A szakmai felelősség alapját az adott tevékenység írott és íratlan szabályai, szokásai, az adott intézmény hagyományai és jelentős mértékben belső írott normái alapozzák meg. Ezek egyúttal alkalmasak a szakmai felelősség korlátozására is. Emellett – a felsőoktatási intézmények sajátos szervezeti és működési kultúrájából fakadóan – egyéb olyan tényezőket is figyelembe kell vennünk, amelyek képesek a felelősség mértékének és értékelésének befolyásolására. Ezt a körülményt jellemzi *Kováts Gergely* „nagyfokú töredezettség"-ként:[416] ennek magyarázatát az intézménytípusban tevékenykedők egyéni autonómiájában és autonómiatudatában látja, amely körülmény konfliktusokat generál, érdekcsoportok kialakulását segítve, amelyek sokszor nem rövid távon elérendő célok teljesítésére, hanem állandó jelleggel szerveződnek, egyfajta sajátos magatartáskövetelmény, értékek, elvárások jellemezte szubkultúraként. Az egyes szubkultúrák között értelmezési, érték- és érdekkülönbségek is felmerülnek. Gyakorta az akadémiai szféra és az adminisztráció között húzódó konfliktusokat hozzák fel erre példaként, de ugyanezen érdekcsoportok az akadémiai szférán belül is, a különböző diszciplínák, részterületek művelői között is kialakulnak, hiszen e szervezetben nincs egy uralkodó csoport.[417] Mindebből adódóan az ún. egyetemi kormányzás „legkritikusabb tényezője az akadémiai szféra", mivel a felsőoktatási intézményekben elengedhetetlen olyan körülmények, környezet és feltétel kialakítása, amelyben a kezdetek óta töretlenül zajló alkotó tevékenység kibontakozhat, ez pedig csak az autonómiát feltételező szabadság révén valósulhat meg, arra a végrehajtó hatalom nem telepedhet rá.[418] A probléma akkor jelentkezik, amikor az akadémiai szféra a joggal igényelt szabadság védelmében az egyéni, illetve a részérdekek és az intézményi érdek összeegyeztetése helyett kizárólag a saját maga (akár az egyén, akár a kisebb érdekcsoport) számára előnyös (vagy előnyösnek vélt) megoldást preferálja. Így viszont a számos egy időben létező szakmai csoport nem hogy nem integrálóan hat a szervezetre, hanem kifejezetten fragmentálja azt, megalapozva az individuális szervezeti kultúrát, amely egyúttal korlátozott szervezeti azonosuláshoz vezet.[419]

[415] Hornyacsek Júlia: *A tudományos kutatás elmélete és módszertana*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, 2014, 137.

[416] Kováts Gergely: 2009, i.m. 70.

[417] Hrubos Ildikó: A felsőoktatási intézmények szervezetének és irányításának dimenziói, in: Bugár Gyöngyi – Farkas Ferenc (szerk.): *Elkötelezettség és sokoldalúság. Tanulmánykötet Barakonyi Károly tiszteletére*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar, 2009, 298–300.

[418] Barakonyi Károly: 2004, i.m. 595.

[419] Kováts Gergely, 2009, i.m. 70–75.

Ilyen közegben a szakmai felelősséggel járó döntések megalapozása és végrehajtása rendkívül nehéz, az érdekekhez igazodó, illetve az akár egymással szemben álló érdekcsoportok egyidejű megnyeréséhez gyakorta a szakmai elvek részleges vagy teljes feladásával, a minőség kockáztatásával járó kompromisszumok megkötésére van szükség.[420] Másrészt viszont az érdekcsoportokkal szembeni fellépés is kockázatos, hiszen az egyik érdekcsoport melletti vezetői állásfoglalás a töredezettséget erősíti, míg az érdekcsoportok következetes megkerülése a döntés megakadályozásával vagy a „keresztülerőltetett" döntés végrehajtásának bojkottálásával járhat, amely adott esetben súlyosabb következményhez vezethet, mint egy kompromisszumos döntés. A különböző érdekcsoportok súlya összefügg azzal is, hogy az intézményen belül – álláspontom szerint minél nagyobb, összetettebb egyetemről, főiskoláról beszélünk, annál inkább – az egyes karok,[421] professzorok, oktatók befolyásolási képessége is eltér, ami különböző érdekérvényesítő képességekhez vezet.[422] Minthogy alapvetően ezt az érdekcsoportok mentén megjelenő töredezettséget képezi le a szenátus is, az állami intézmények fenntartóját megjelenítő mindenkori kormányzat kereste az eszközöket az ezen részérdekeken túlmutató vagy annak vélt célok eléréséhez. Ez jelent meg legutóbb a kancellár jogintézményében, majd – azt gondolván, hogy ez a kormányzati akarat átviteléhez kevés – az akadémiai és stratégiai-gazdasági irányítást szétválasztani képes magisztrátus és konzisztórium tervében, amelyek közül csak az utóbbi valósult meg.[423] A vázolt modellek a kompetencia és az érdekkonfliktusok problematikájának együttes kezelésére

[420] Ezek azok a típusjegyek, amelyek alapján a szakirodalom a felsőoktatási intézmények igazgatásának professzionalizálása kapcsán szembeállítja a kollegiális és a menedzseri szervezetet. (De Groof, Jan – Švec, Juraj – Neave, Guy: i.m. 135–138.)

[421] Ismert olyan vélemény is, miszerint a választott dékán az őt választó kari tanácsnak felelős, így a kart, a kari érdekeket képviseli az egyetemi vezetésben, felelőssége az egyetemi stratégia adott kart érintő végrehajtásáért, a kar hatékony működéséért áll fenn, másfelől viszont a rektor kari képviselője, a rektor által közvetített végrehajtó hatalom megjelenítője a karon. [Barakonyi Károly: A felsőoktatás versenyképessége, egyetemi kormányzás, stratégiaalkotás, in: Hrubos Ildikó – Török Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 2.*, Budapest, Felsőoktatási Gazdasági Szakemberek Egyesülete, 2012, 235.] A dékán mint középvezető szerepének problematikájára lásd: Kováts Gergely: *A dékán pozíciója és szerepe az átalakuló felsőoktatásban*. Ph.D. értekezés, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2012, 62–65. (http://phd.lib.uni-corvinus.hu/674/1/Kovats_Gergely_dhu.pdf 2016.08.17.)

[422] Jól példázza ezt az az eset, amikor egy adott intézmény rektora a kari tanács ülésén közölte, hogy a testület által támogatott személyt nem hajlandó megbízni, ha a professzorok véleménynyilvánítása a kari tanácsi határozattal ellentétes, amely konfliktus végül a testület lemondásához vezetett. [Hunyady György – Papp Lajos (szerk.): A bölcsészkari reform bevezetése (1990–1992), Budapest, 1992. 11., 276–277.]

[423] Bárány V. Fanny: A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon, *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2015/1, 94. (2015a)

tesznek kísérletet.[424] Ezek a megoldások azonban nézetem szerint a felsőoktatási intézmények belső működési mechanizmusainak felületes ismeretén és azon a téves kiindulóponton nyugszanak, amely szerint az akadémiai szféra és a gazdasági stratégiai döntések hermetikusan elválaszthatók. Azt, hogy ez nem így van, jól példázza, ahogy a brit egyetemeken az alkancellár (vice-chancellor) a tradicionális primus inter pares jellegű akadémiai vezetőből egy végrehajtó hivatalnokká vált, vagy megfordítva: az, hogy e pozíció az akadémiai vezetésből fejlődött ki. Ez az elem annak ellenére is hangsúlyozandó, hogy az jellegében egyébként sokban emlékeztet az amerikai egyetemek elnökeinek feladatkörére, amelyben a végrehajtó szerep sokkal kevésbé az akadémiai jellegben, mint inkább a menedzseri pozíciókban gyökerezik. Ezzel egyébként a brit volt az első felsőoktatási rendszer, amely a hagyományokkal szakítva egy új típusú intézményvezetés felé nyitott.[425] Ebben a megközelítésben az elnöki modellben külső, profi vezetők kerülnek az intézmény élére, szemben a rövid hivatali időre a professzori körből választott rektorokkal, akik nem professzionális vezetők, kiválasztásukban a vezetői és menedzseri képességek gyakran semmi szerepet nem játszanak, és bár a legtöbbjük birtokolja a vezetés képességét, nem ritkán vannak közöttük olyanok, akik azt soha nem tanulják meg. A két vezetési elképzelés közötti konfliktus eredője, hogy az egyik a szakmától független menedzseri képességeket hangsúlyozza, a másik az intézményi autonómiát. Ebben a vitában jelenik meg a saját jogon felhatalmazott kancellár, aki biztosítja, hogy a rektor vagy elnök az apparátusra – és ez a legtöbb német modell lényege – közvetlenül támaszkodhasson.[426] Az újra meg újra felhozott külföldi példák emellett azt is mutatják, hogy a jobbára magántőkéből és teljesen más alapokon felépülve, eltérő struktúrában működő angolszász egyetemeket leszámítva számos nyugat-európai egyetemen ugyanez a kérdés felvetődik, és a válasz soha nem a teljesen kívülállókból (értve itt ez alatt azokat a személyeket, akiknek semmi kötődésük, kapcsolatuk nincs az intézményhez) álló testületek vagy személyek bekapcsolása a rendszerbe.

Éppen ezért a rektor felelőssége (illetve az állami egyetemeken – és azon magánintézményekben, ahol működik – most már a kancelláré – sőt az ezt a pozíciót bevezető magán intézmények esetében az elnöké – is) szintetizálni, összehangolni e mozgásokat. E tevékenységben súlyos konfliktusként jelentkezhet, hogy a rektort, ha elfogadja az adminisztratív, jogi, gazdasági érveket, gyengének minősíthetik, aki az akadémiai szférát nem megfelelően képviseli, ezért gyakran

[424] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 17.

[425] De Groof, Jan – Švec, Juraj – Neave, Guy: i.m. 133–134. Intézményvezetés angolszász konstrukcióira egyebekben lásd: Farrington, Dennis J. – Palfreyman, David: i.m. 123–174. A brit egyetemeken az inkább reprezentatív (ceremoniális) funkciót ellátó egyetemvezető a Chancellor, (Lord) Rector (Skóciában). (Farrington, Dennis J. – Palfreyman, David: i.m. 166.)

[426] Bull, Hans Peter – Mehde, Veith: i.m. 654.

ez utóbbi csoport szószólója lesz, egyúttal állandó háborúskodást generálva a különböző területek között, vagy elnyomva, visszaszorítva a nem akadémiai vezetést, esetlegesen utat nyit a szakszerűtlen folyamatoknak.[427] Számos intézményben a két nem akadémiai terület, illetve vezetőjük, a gazdasági főigazgató és a leginkább főtitkárként működő igazgatási szervezeti vezető egymás ellen való kijátszásával volt az akadémiai szféra megerősíthető.[428] Fontos hangsúlyozni, hogy a jelenség nem „hungaricum", inkább a felsőoktatás szervezeti sajátosságához köthető. Erre utal *Peter Hanau*, aki leírja, hogy Németországban is szembesültek azzal a problémával, hogy miután a rektort a szenátus, tehát közvetve az egyetemi, főiskolai polgárok közössége választja, a legtöbb esetben az lesz a jó jelölt, aki a leghatékonyabban és legvehemensebben képes megoltalmazni az állandóságot, amire válaszul az állami oldal megpróbálja az intézménytől a vezető megbízását elvenni és külső szakértőkre bízni. Ez egyrészt azt eredményezi, hogy az intézmények képviseletében eljáró rektorok megpróbálnak valamiféle megegyezést létrehozni az intézménynek a változatlanságot preferáló és az államnak a legújabb gazdasági és társadalmi szükségszerűségekre irányuló érdeke között. Ez végső soron oda vezet, hogy nem a rektor vezeti a legfelsőbb testületet, hanem az határozza meg, illetve határolja be az ő munkáját.[429]

Látszólag – legalábbis ez utóbbi jelenségre – adekvát választ ad a teljes nem akadémiai terület kancellár alá való összevonása, de ezzel csak a probléma szintje és minősége változik. Sőt, az új vezető további konfliktusokat generál a belső működésben. Bár van olyan álláspont, amely szerint a belső fejlődést gátló töredezettséget a kancellár megjelenése megszünteti, más vélemények szerint fennáll annak a veszélye is, hogy beavatkozása a működésbe a korábbi ellentétek felerősödését eredményezi.[430] Nézetem szerint a kancellár megjelenésének az intézmény javát szolgáló eredménye a szereplők hozzáállásán múlik. A kancellár mintegy külső fenyegetettségként értelmezése akár oda is vezethetne, hogy a belső érdekcsoportok, félretéve ellentéteiket, egyesülnek a közös „külső ellenséggel" szemben. Bár ez az intézményi identitás növelésére átmenetileg alkalmas lehet, de azzal a veszéllyel is járhat, hogy a kancellária felől érkező, előremutató kezdeményezések is elvetélnek.

[427] Miközben az intézményen belüli egyeztetéseknek kiemelt jelentőségük van, a részvétel biztosítása a morál és a pozitív jog érvényesülése (De Groof, Jan – Švec, Juraj – Neave, Guy: i.m. 66.)

[428] Annak ellenére, hogy bizonyos elemeiben (ellenjegyzés, miniszteri kinevezés) a gazdasági főigazgató az idők folyamán erősödött, szavazati jogának hiánya a szenátusban, az akadémiai szférához képesti kívülálló mivolta révén gyakran vált erőtlenné abban, hogy intézmények hatékonyabb gazdálkodásához és működéséhez szükséges változtatásokat keresztülvigyék. (Bárány V. Fanny: 2015a, i.m. 92.)

[429] Hanau, Peter: i.m. 174.

[430] Berács József et al.: i.m. 35–36.

A másik – talán valószínűbb – forgatókönyv szerint a kancellár a saját érdekei érvényesítése céljából ráerősít a belső konfliktusokra, és az akadémiai szférát megosztva keres szövetségeseket törekvései sikerességéhez. Ugyan a rektornak most csak egy vezetővel kell harcolnia, azonban az egy legtöbbször semmiféle intézményi identitással nem rendelkező, ráadásul közvetlenül a kormányzathoz kötődő személy, így az érdekütközés már nem intézményen belül, hanem az intézmény és a fenntartó között jelenik meg. Ebben a közegben kiemelt a rektor szakmai felelőssége abban, hogy az intézményi érdekek képviselőjeként jár-e el, vagy rosszul értelmezett akadémiai érdekképviselőként az elérendő céltól függetlenül szembefordul a kancellárral, vagy éppen a kormányzatnak engedve mellőzi ezt a vitát. Bárhogy is választ, olyan közegben kell vezetnie az intézményt, amelyben nem csupán a fragmentált szervezeten belül, de a két első számú vezető között fellépő konfliktusok kezelésére sincsenek kialakított mechanizmusok. Ez „nem azt jelenti, hogy a kancellár és a rektor között szükségszerűen rossz viszony alakul ki, csak azt, hogy miközben a kialakított struktúra hajlamosít a konfliktusokra (hiszen az akadémiai és gazdasági szempontokat személyekben választja szét), ezek feloldására nem kínál megoldást."[431] Ezt a beépített „időzített bombát" nagyban képes lehet hatástalanítani a kancellár belső intézményi legitimitása. A magán intézmények esetében a kancellár szenátusi választása ezért a fenti dilemmákat – legalábbis elméletben – az állami intézmények esetére szűkíti le.

Az intézményvezető emellett gyakran présbe is kerül, hiszen – különösen állami felsőoktatási intézmények esetében – a fenntartó, aki egyben a kormány képviselője is, elvárásokat (követeléseket?) fogalmaz meg.[432] Ez folyamatos igazodást, gyors reagálást és jó taktikai érzéket igényel, egyúttal kedvez a pillanatnyi, a javaslat érdekében kötött érdekszövetségeknek is, amelyeknek azonban utóbb ára lehet. Ezek a szakmai felelősségnek olyan befolyásoló tényezői, amelyekkel szembesülve a vezető két mankóra támaszkodhat: a szakmai-morális, azaz etikai elvekre és a jogszabályok betartására. Ez persze könnyen lehet, hogy „csak" a vezető ön- és közmegbecsülését óvja meg, megbízatását nem. Megoldás lehet a meghatározó intézményi vezetők (és e helyütt akadémiai vezetésen nem csupán a rektort, de legalább a dékáni szintet is értem) együttműködése annak a felismerésével, hogy az intézmény érdekeit kell szem előtt tartani, az intézmény küldetésének sikeressége pedig az ő sikerességük igazolása, és egyúttal a társadalom haszna is.

Az intézményi hagyományok, szokások, írott és íratlan szabályok átfogó, teljes vizsgálata egy önálló kutatás tárgya lehetne, s mivel a csak egy-egy példát kiragadó vizsgálat pedig nem célszerű, mert a teljesség hiánya torz képet mutatna, és ez-

[431] Berács József et al.: uo.

[432] Barakonyi Károly: Felsőoktatási stratégiaalkotás és kormányzás, in: Drótos György – Kováts Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*, Budapest, Aula Kiadó, 2009, 93. (2009b)

által nem kellően megalapozott megállapításokhoz vezetne, ezért attól e helyütt eltekintünk. Ugyanakkor a vezető szakmai tevékenységének kereteit adják azok a jogszabályok, amelyek alapján e tevékenységét az egyetem, főiskola keretében ellátja. Ezek a jogszabályok általában valamennyi intézményre hatályosak,[433] így alkalmasak arra, hogy a szakmai felelősség általános vizsgálatának zsinórmértékeként használjuk őket.

A szakmai felelősség fentiek szerinti megfoghatatlansága vizsgálatának háttérbe szorulását eredményezi. Nem csupán az elmélet szintjén, de gyakorlatban is. Ugyan az egyes egyetemi vezetők (rektor, kancellár) jogi vagy etikai felelősségre vonásáról sincsenek gyakori híradások, az viszont végképp elsikkad, mi a következménye annak, ha egy vezető szakmai hibát követ el. Egyetlen adekvát válasz erre, hogy – legalábbis a rektor – vissza hívható, illetve „elbukja" újraválasztását. Az állami egyetemek kancellárjai esetében azonban még ez sem ennyire egyértelmű, ráadásul esetükben a politikai megfontolások sem zárhatók ki, így egy elmozdítás vagy újbóli megbízatás elmaradása sem jelenti okvetlenül szakmai felelősségre vonásuk manifesztációját. A szakmai felelősség körébe eső döntések, intézkedések azon túl, hogy számos olyan körülmény által is befolyásoltak, amelyekre az érintett vezetőnek nem vagy vajmi kevés ráhatása van, sokszor csak évek, évtizedek távlatából ítélhetők meg, amikor az érintett vezető már rég nincs is hivatalban.

[433] Szükséges megjegyezni ugyanakkor, hogy ezek között is vannak olyanok, amelyek csak az állami felsőoktatási intézményekre, vannak pedig olyan tevékenységre, vagy feladatra vonatkozóak, amelyek jellegéből adódóan nem valamennyi egyetemre, főiskolára hatályosak.

IV.
AZ EGYETEMVEZETŐI FELELŐSSÉG DE LEGE LATA ÉS DE LEGE FERENDA

IV.1. Felelősség és autonómia

IV.1.1. Autonómia a hatályos Alaptörvényben, és ami ebből következik

Amikor az egyetemvezetői felelősségről gondolkodunk, megkerülhetetlen az autonómia elemzése. Ha ezt a hazai viszonyok között végezzük el, azt láthatjuk, hogy az intézményi autonómia mértékének szabályozásától függetlené válva az amúgy sem markánsan kidolgozott felelősség erőteljesen sorvad. Itt azonban nem arról van szó, hogy az autonómia csökkentésével párhuzamosan, vagy arra tekintettel zsugorodna a vezetői felelősség. Ebben az esetben ugyanis mindazon személyeknek és testületeknek, amelyek az intézménnyel szemben, annak autonóm működési területéből elvesznek, arányosan meg kellene jelenjen felelősségük, illetve a már meglévőnek növekednie kellene. A hatályos szabályozásban azonban azt látjuk, hogy a fenntartó állam részéről „benyomulók" hatásköreiket felelősség nélkül, vagy csak elvi, de gyakorlatban nem érdemi felelősség mellett gyakorolják. Ez pedig azt jelenti, hogy az állam közvetlen következmények nélkül képes befolyásolni az intézményeknek nem csupán a gazdasági, hanem a szervezetalakítási kérdéseit, és ezeken keresztül az oktatási és kutatási tevékenységet is. Hiszen az autonómia az önkormányzatiság érvényesülését jelenti, azaz az önirányítást különböző szélességű körökben: akár a pénzügyi és a személyzeti ügyekre is kiterjedően. A pénzügyi szabadsággal kapcsolatban azonban utalni kell rá, hogy nincs olyan állami felsőség, amely az intézményeknek biankó csekket adna, tehát aki a támogatást nyújtja, jogosan fogalmazza meg az ellenőrzés iránti jogait. Azonban az autonómia másrészről szervezeti és egyben igazgatási is, mivel a belső szervezet, elsősorban az akadémiai szervezet kialakításának és vezetésének szabadságát jelenti.[1] Azaz az állami szabályozás figyelembe veszi a belső szervezetet, a belső vezetés szabadon működik, s mindez az oktatás és kutatás szabadságban teljesedik ki, azaz megvalósul a külső behatárolások nélküli önkormányzat – ahogy azt mindannyian tudjuk, ez csupán elméletben valósulhat meg. Sehol a világon

[1] De Groof, Jan – Švec, Juraj – Neave, Guy: i.m. 80–84.

nincsenek teljes autonómiával működő felsőoktatási intézmények, azaz olyanok, amelyek külső irányítástól mentesek lennének. Ráadásul az autonómia az idők folyamán sem volt állandó, a történelmi viszonyok között folyamatosan változott terjedelme.[2] Ez részben abból is fakad, hogy a felsőoktatási intézmények számára az állam által biztosított autonómiában általában keveredik a törvényhozói szándék, a társadalmi kultúra és a történeti hagyományból eredő és folyamatosan fennálló, alakuló intézményi jogok, tradíciók sokasága.[3] A magyar felsőoktatás története kiválóan példázza ezt,[4] s ráadásul a hazai szabályozás külön is terhelt az autonómia fogalmi tisztázatlanságával, amely ekképpen elveszti igazodási pont jellegét, de ilyetén mivolta legalábbis kétségessé válik.[5]

Noha ismert olyan nézet, amely szerint a hazai felsőoktatás válságára az autonómia szűkítésével párhuzamosan kiépítendő, a nem állami felsőoktatási intézmények fenntartói irányítási struktúrájával egyező vagy ahhoz hasonló rendszer bevezetése, és a felsőoktatás szerkezetének átszervezésével a szűkülő források hatékonyabb elosztása kínálna megoldást,[6] e vélemény mellett azonban szükséges megemlíteni, hogy a nem állami intézmények esetében nem vagy csak kis mértékben kerül közvagyon felhasználásra, emellett pedig működésük a magánautonómiába tartozó döntés eredménye, és nem az állam alapjogokat biztosító kötelezettségének teljesítése. Ez jelenik meg a működésükre vonatkozó nagyobb szabadságban, és abban a nemzetközi szabályozásban is jelenlévő távolságtartásban, amely alapján esetükben csak azok állami elismerése az, ami jogállásbeli hasonlóságot eredményez, valamint, hogy állami képzési feladatokat egyaránt teljesíthetnek, egyebekben azonban teljesen egyedi szervezetben, vezetési struktúrában működnek.[7] Miközben van olyan elmélet, amely az autonómiára

[2] De Groof, Jan – Švec, Juraj – Neave, Guy: i.m. 75–760.

[3] Fielden, John: *Global Trends In University Governance*. (Education Working Paper Series 9) The World Bank, Washington, 2008, 18. http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Global_Trends_University_Governance_webversion.pdf 2016. 08. 03.), idézi Polónyi István: 2015a, i.m. 10., Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 12.

[4] Ladányi Andor: 1991, i.m., Ladányi Andor: 2002a, i.m., Bárány V. Fanny: 2015a, i.m., Bárány V. Fanny: 2015b, i.m., Szögi László (szerk.): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1635–2002*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003.

[5] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 20.

[6] Kocsis, Miklós – Kucsera, Tamás Gergely – Tömösvári, Noémi: Recent Tendencies In Higher Education Research In The Scope Of Functioning Of The Hungarian Higher Education, *Turkish Online Journal Of Educational Technology. Special Issue for INTE*, 2015 (2015. Aug.), 478. (http://www.tojet.net/special/2015_9_1.pdf 2016.07.05.)

[7] Becker, Stefan: Rechtsfragen zu Gründung und Betrieb privater Universitäten, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 117. évfolyam, 2002/2, 94., egyebekben teljes terjedelmében a német nem állami (magán egyetemek) alapításának és működésének összefoglalására. Az intézményt

vezeti vissza a válság okait, azaz amely szerint az autonómiának a címzettek (ti. felsőoktatás intézményei, alanyai) általi félreértése és félreértettsége (tetézve az alkotmánybírósági határozatokkal) az autonómia megszűnéséhez vezető válság elsődleges oka,[8] nézetem szerint ez csak az egyik – kétségtelenül jelentős – ok. Azonban az állami, kormányzati inkompetencia, gyengeség, a pillanatnyi politikai érdekek, a népszerűség rövid távú szem előtt tartása, a hosszú távú politikai célok társadalmi igények elé helyezése az, ami a felsőoktatást igazán veszélybe sodorta. Ellenkező esetben az alkotmányozni képes erő az autonómiakereteket cizelláltabban dolgozta volna ki az Alaptörvényben, de még a jelenlegi totális felhatalmazás esetén is tartózkodott volna annak szinte teljes körű felszámolásától. A jelenlegi kormányzat mégis ezt az utat választotta, noha a modern felsőoktatás-irányításban az állam háttérbe vonul, az állami irányítást az állami felügyelet váltja fel minél nagyobb szabadságot biztosítva az intézményeknek; a korszerű modell az intézményi önszabályozásba közvetlenül és folyamatosan beavatkozó adminisztrációval, a központi kormányzatok folyamatosan ellenőrző és fenyítő szemléletével szemben egy távvezérelt rendszert vizionál.[9] Ebben az állam a végeredményt, és nem a bemenetet vagy a folyamatot helyezi fókuszba.[10] Ennek egyik kézzelfogható mintája a közismerten sikeres finn felsőoktatás, amelynek modelljében meghatározó elem a finn alkotmányban az egyetemek számára a korábbinál nagyobb szabadságot biztosító, a miniszter beavatkozási lehetőségeit csökkentő konstrukció.[11] Ezt azért is fontos kiemelni, mert egyes hazai szerzők

érintő akadémiai szabadság tekintetében az USA-ban is különbség van az állami és a magánegyetemek között. Mozgásterüket nem csupán az Alkotmány első kiegészítése határolja be, de az a körülmény is, hogy az állam alapította őket, ezért jogot formál arra is, hogy részleteiben szabályozza működésüket. Így például világosan korlátozva annak szabályozási lehetőségét, hogy ki taníthat, mit taníthat, ki vehető fel, sőt néhány állami jogszabály vagy igazgatási intézkedés világosan megmutatja, miként lépik át a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság által kimunkált intézményi akadémiai szabadság alkotmányos kereteit. (Rabban, David M.: A functional analysis of „individual" and „institutional" academic freedom under the first amendment, *Law and Contemporary Problems*, 53. évfolyam, 1990/3, 271–273.) A jelenlegi szabályozás szerinti kormányzati szerepről (magán és állami intézmények szövetségi és helyi kormányzat hatásköreiről) lásd: Kaplin, William A. – Lee, Barbara A.: i.m. 1.3.3. (https://goo.gl/kOe8QR 2016.07.25.)

8 Kocsis Miklós: 2011, i.m. 157–158.

9 De Groof, Jan – Švec, Juraj – Neave, Guy: i.m. 61.

10 Keczer Gabriella: 2016, i.m. 59.

11 Husa, Jaako: *The Constitution of Finland. A Contesxtual Analysis*, Oxford and Portland, HART Publishing, 2011, 190–191. A szerző ugyanitt rámutat, hogy még ennek ellenére is számos kritika érte a kormányzatot az egyetemvezetők részéről, jelezve, hogy a nemzeti innovációs rendszer aggályos módon szűkíti az intézmények mozgásterét e körben, ezzel pedig kevesebb teret engednek az akadémiai szabadságnak. Később egyébként még ez a fajta szűkítés is felszámolásra került a finn szabályozásban. (Suksi, Markku: i.m. 365–369.)

részben azzal magyarázzák az autonómia zsugorítását, hogy a kormányzati felsőoktatás-politika elsődleges célja mindig is a felzárkózás volt, előbb az ágazat szintjén, később a gazdasági felzárkózás érdekében, ehhez az egyre erőteljesebb központosítást választva – teljesen tévesen értékelve a fejlett országokban is tetten érthető trendeket, téves alapra helyezkedve –, a tömegesedés problémájára „egy nagyon erősen központból irányított, szűk autonómiájú, munkaerőpiaci célokat szolgáló szakképző rendszerré" formálódó ágazat kialakításával válaszolva.[12] E körben ráadásul – minden hivatkozása ellenére – a hazai megoldásokból kitűnően a jogalkotó mellőzte a külföldi legjobb gyakorlatok beható tanulmányozását, de legalábbis felhasználásukat. Ezzel szemben a világos működési és hatásköri szabályokon alapuló egyértelműen tisztázott felelősségi rendszerben, a közvetlen irányítás helyett a megfelelő ellenőrzés eszközét választva Magyarországon is megvalósítható lenne a felsőoktatás hatékonyabbá tétele, ennek kétségtelenül további feltétele a finanszírozásban is a külföldi jó gyakorlatok irányába elmozdulás.

Ehhez képest amikor Magyarország Alaptörvénye X. cikke rendelkezik egyebek mellett a tudományos kutatás, az oktatás és tanulás szabadsága, valamint a felsőoktatási intézmények autonómiájának kereteiről, az Európai Unió tagállamainak sorában egyedülálló módon az autonómia garanciája helyett annak kormány általi korlátozhatóságát alapozza meg. Tény, hogy e körben az Alaptörvény egyrészt deklarálja, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát, másrészt kimondja, hogy tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. A felsőoktatási intézmények esetében – a negyedik alaptörvény-módosítást követően lényegében a gazdálkodás és működés autonómiáját felszámolva – az Alaptörvény biztosítja a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illető önállóságot, de előírja, hogy szervezeti rendjüket törvény állapítja meg, az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között pedig a Kormány szabályozza, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli. Az Alaptörvény rendelkezései valamivel bővebbek, mint az Alkotmány szabályai, amelynek 70/G. §-a csupán annyit rögzített, hogy a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát, és szintén deklarálta, hogy tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapitani kizárólag a tudomány művelői jogosultak.[13]

[12] Polónyi István: 2015a, i.m. 12–13.

[13] Árva Zsuzsanna: 2013, i.m. 144.

Az Alaptörvény és az Alkotmány rendelkezéseinek összevetéséből – a jelen témánk szempontjából – három következtetés levonása indokolt: egyfelől a tudományos kutatás, a tanítás és tanulás szabadsága, valamint a tudományos igazságok kérdésének eldöntése területén drasztikus eltérés a két alapnorma között nincs, így a szakirodalomnak és az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány vonatkozásában tett megállapításai e körben az Alaptörvény tekintetében is továbbra is felhasználhatóak.[14] Szükséges azonban rámutatni, hogy bár a szakirodalom lényegében azonosként tekint az érintett alapjogoknak az Alkotmányban és az Alaptörvényben rögzített szabályozására,[15] néhány apró megfogalmazásbéli eltérés lényeges tartalmi különbségekhez vezet. Az Alkotmányban szereplő fordulat, amely e jogok tiszteletben tartását és támogatását írta elő az állam számára, nem csupán tágabb volt az Alaptörvényben szereplő előírásnál, miszerint az államot azok biztosításának kötelezettsége terheli, de ez utóbbi a garanciák oldaláról nézve is szűkebb fogalom: csak az alapjog tárgyának szavatolási kötelezettségére utal, de annak kibontása, illetve e garanciák tartalma hiányzik. Ugyanígy az Alaptörvény a tudomány szabadságának csupán bizonyos elemeit biztosítja, ráadásul a kutatás szabadsága nem is pontos megfogalmazás, hiszen a tudományos gondolkodás és nézetek terjesztésének szabadságáról kellene inkább szólnia, minthogy a kutatás az ezek keretébe illeszkedő folyamat.[16]

Másfelől a felsőoktatási intézmények autonómiája tekintetében – különösen az Alkotmányon alapuló, illetve ahhoz kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlat figyelembe vételével – felrajzolható az az ív, amely mentén a jogalkotó az intézményi autonómia zsugorításáig, horribile dictu csaknem teljes felszámolásáig eljutott. Jelen műnek nem tárgya a felsőoktatási intézmények autonómiájának általánosságban történő vizsgálata, azonban indokolt részletesen foglalkoznunk e kérdéskörnek a felelősséggel való összefüggéseivel, hiszen ez a tetten érhető autonómiadeficit a megfelelő felelősségi szabályokkal kiváltható és elkerülhető lett volna.

Végül mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény vonatkozásában szükséges leszögezni, hogy előbbi egyáltalán nem, utóbbi pedig csak utalás szinten tartalmaz olyan rendelkezést, amely az intézményvezetési felelősség megalapozását jelentheti. Azonban akárcsak a közösségi joganyag esetében, az alkotmányos, alaptörvényi keretek is alkalmasak arra, hogy az abban megfogalmazott alapértékek intézményen belüli – és az intézményvezetők hatáskörébe tartozó – érvényesülése a felelősségvizsgálat alapját jelentse. Az itt definiált szabadságjogok intézményen belüli érvényesülésének biztosítása ugyanis az egyetemek, főiskolák vezetőit ter-

[14] Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezés és gyakorlati következményei,* Budapest, HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2011, 214.

[15] Jakab András: 2011, i.m. 213–214.

[16] Kocsis Miklós: A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei, *Közjogi Szemle,* 4. évfolyam, 2011/4, 30–31. (2011b)

heli. Nem csupán az ún. akadémiai típusú vezetést, hiszen – és itt jutunk el az autonómia csaknem teljes felszámolásához – a tudományos kutatás és a tanítás szabadsága nem tud kiteljesedni, ha azt a működtetés indokolatlanul és szabályozott keretek nélkül akadályozza vagy ellehetetleníti. A nemzetközi szakirodalomban ismert olyan vélemény is, miszerint a tudomány szabadsága egyben szervezeti keret, amelyben az érintettetek, azaz a tudósok az egyetemen belül önmagukat koordinálják, ezért ebbe a rendszerbe semmiféle állami, kormányzati eszköz nem kerülhet bele.[17] Mindazonáltal az állami és az intézményi kormányzás között egyértelmű és szoros kapcsolat áll fenn, amelyek világosan el sem választhatók.[18] A kormányzat által a működtetésért és eminensen a pénzügyekért felelős kancellár jogintézménye a hatályos normatív közegben azonban épp az előzőekben írt negatív következmények kiváltására alkalmas. Emellett pedig kifejezetten a kancellári kör felelősségét alapozza meg az Alaptörvény szervezeti rendre és különösen a gazdálkodás rendjére és annak ellenőrzésére felhatalmazó rendelkezése, amelynek címzettje a kormány. Nem véletlen, hogy a szakirodalom – még az alkotmányozási folyamat során – hivatkozott arra, hogy egy korszerű alkotmánnyal szemben jogos elvárás, hogy kitérjen az oktatás és a tudományos kutatás költségvetési hátterének biztosítására, akár a nemzeti jövedelem oktatásra és tudományos kutatásra fordítandó hányadának meghatározásával.[19]

Az oktatásra vonatkozó, az Alkotmányban és az Alaptörvényben egyaránt lefektetett alapjog részben önmagában is érvényesül, s magában hordozza azt az államot terhelő kötelezettséget, amely az oktatáshoz való hozzáférés lehetőségének biztosításában áll,[20] s amelynek eszközei a felsőoktatás területén az egyetemek és főiskolák. Ezen alapjog szorosan összefügg a tanítás – középkori egyetemalapítási hagyományokban gyökerező – szabadságával, amely az egyházzal, majd az állammal szembeni védettséget jelentett a tudomány művelése során. Az állami szerepvállalás az intézmények finanszírozásában, az intézményrendszer működtetésében új

[17] Uerpmann, Robert: Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, *Juristenzeitung*, 54. évfolyam, 1999/12, 645.

[18] *Robert Uerpmann* ezért az állam és az egyetemek együttműködéséből adódó problémák egyik lehetséges megoldásának az egyenrangú magánjogi felek közötti szerződéses viszony kialakítását tartja. Uerpmann, Robert: i.m. 647–649.

[19] Hamza Gábor: *Észrevételek a készülő alkotmányhoz, Magyar Tudomány*, 172. évfolyam, 2011/1, 4.

[20] Az Alkotmánybíróság az 1310/D/1990. AB határozatában levezette, hogy az állam a művelődéshez való jogot a felsőoktatás területén az egyes általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg. Ugyanitt az Alkotmánybíróság azt is levezette, hogy az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeinek megteremtése, fejlesztése és biztosítása – értelemszerűen az ehhez szükséges időtartam alatt és a rendelkezésre álló anyagi források függvényében. (ABH 1995, 579., 585–586.)

dimenzióba helyezte e szabadságjogot, amely immár mint az állami szervezeten belüli intézményi autonómia jelenik meg.[21] Ezáltal az ezen intézményeket vezetők tevékenysége közvetve kihat az alapjog érvényesülésére. Emellett az oktatáshoz való jogból további alkotmányos követelmények fakadnak, illetve az magában foglal az oktatás egyes területeihez szorosan kapcsolódó egyéb elemeket is.[22]

Hasonlóan kapcsolódik az intézményvezetői felelősséghez a tudományos élet szabadsága. E körben az állam feladata szintén kettős: a tudományos kutatás szabadsága biztosításának kötelezettsége terheli, amely magában foglalja a tartózkodást a tudományos kérdésekben (igazságban) való döntéstől és a tudomány eredményeinek megismerésének korlátozásától, emellett pedig az államot terheli a tudományos tevékenység, a kutatások támogatása.[23] A tudomány szabadsága azonban nem csupán a tudósnak mint egyénnek az állammal, hanem az egyetemmel mint az állam intézményével szembeni védelmét is kifejezi, minthogy a tudomány szabadságát ezek az egyének hordozzák, ezzel biztosítva az egyetem működését.[24]

Az Alkotmányból levezetett fenti értelmezéseket lényegében változatlanul irányadónak tekinthetjük az Alaptörvény vonatkozásában is.[25] Ebből következően érdemében változatlan az az intézményvezetői felelősség, amely a tudományos kutatás és a tanítás szabadságának biztosításában áll. Ez a kötelezettség nem csupán az ún. akadémiai vezetőket (rektor, dékán stb.) terheli, de az állami egyetemeken a kancellárnak a működtetésre irányuló hatáskör gyakorlása során is tartózkodnia kell attól, hogy a hatékonyság és a felelős gazdálkodás elve érvényesítése során e szabadságjogok korlátozását megvalósító intézkedéseket hozzon, hasonlóan ahhoz a szigorú elváráshoz, amelyet a törvény a magánintézményi elnökökkel szemben fogalmaz meg, hogy ti. működése és annak szabályai nem sérthetik a felsőoktatási intézménynek a kutatás és a tanítás tartalmával és módszereivel kapcsolatban az Alaptörvényben biztosított önállóságát. Minthogy állami felsőoktatási intézményekben az állam gyakorolja a fenntartói jogokat, a kancellár pedig lényegében a fenntartó képviselője az intézményben,[26] a működtetés és a gazdálkodás során

[21] Nagy Marianna: 2014, i.m. 371.

[22] Sári János: *Alapjogok*, Budapest, Osiris Kiadó, 2004, 268.

[23] Láncos Petra Lea: A tudományos és művészeti élet szabadsága, in: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.*, Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 2611., Sári János: i.m. 275–276. *Sári János* ugyanitt kifejti, hogy meg kell teremteni az állam tudományos semlegességében és támogatási kötelezettségében (amely alkalmas a semlegesség helyett preferálni egyes kutatási területeket, irányokat) megjelenő követelmény összhangját, amelynek eszközei lehetnek az autonóm működésű tudományos alapok, tudományszervezést ellátó szervezetek.

[24] Uerpmann, Robert: i.m. 644.

[25] Árva Zsuzsanna: 2013, i.m. 147–149.

[26] Ugyan az Nftv. 13/A. § (4) bekezdése szerint a kancellár a felsőoktatási intézménnyel áll közalkalmazotti jogviszonyban, azonban felette a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja [lásd még Nftv. 75. § (2) bek.], kiválasztása és megbízása kizárólag fenntartói jogosítvány,

követendő, a tárgyalt alapjogokat tiszteletben tartó magatartásra az Alkotmány kapcsán már említett elvárt állami működés szolgálhat analógiaként.[27] Azaz a pénzügyi, igazgatási döntéseknél a kancellár objektív szempontok szerint járhat el, az oktatás és a tudományos kutatás egyes elemeit, területeit csak annyiban preferálhatja, amennyiben arra az intézményi autonómia keretei között megszületett döntés feljogosítja. Az igazán nehéz kérdés az, a kancellár miként tudja az alapjogok és a gazdasági-igazgatási szakmai szempontok együttes, egymással összhangban álló érvényesülését biztosítani. Erősen aggályos, hogy e kényes egyensúly megteremtése és fenntartása iránti igényt mennyiben képes a kancellári megbízatás betöltésének törvényi feltételeit (ti. felsőoktatási intézményben, gazdasági társaságban, a központi vagy területi közigazgatásban szerzett hároméves vezetői gyakorlat és felsőfokú végzettség) épphogy csak teljesítő személy kielégíteni.

A fentieket árnyalja az Alaptörvény negyedik módosítása, amelynek köszönhetően – elkerülendő a későbbi (2005–2006 között a felsőoktatási intézmények széles körű autonómiáját rögzítő alkotmánybírósági határozatokhoz hasonló) normakontrollból következő fiaskót – a kormány nem csupán arra kapott alaptörvényi felhatalmazást, hogy felügyelje az állami intézmények gazdálkodását is, hanem hogy törvényi keretek között arra vonatkozóan szabályokat állapítson meg. A lényegében az Alkotmányban rögzítetthez hasonló alaptörvényi rendelkezésekkel ellentétes jogalkotás ütközött volna az Alkotmánybíróság gyakorlatával, ilyetén módon voltaképpen maga a X. cikk (3) bekezdés harmadik mondata is az Alaptörvény e körbeli eredeti szellemiségével ellentétes módosítást jelentett.[28] Ugyanakkor pl. *Jakab András* ezt kifejezetten úgy értékeli, hogy az Alaptörvény e rendelkezésével a felsőoktatási autonómia határát a szervezeti és gazdálkodási kérdések jelentik, azaz e körre már nem került kiterjesztésre az önrendelkezés, és ezzel az alkotmánybírósági gyakorlatban is vissza-visszatérő autonómiaértelmezési dilemmák lezárhatóvá, egyúttal a felsőoktatási reformok lehetőségei kibővítetté váltak.[29] Azonban e lehetőségekkel csak körültekintéssel élhet a jogalkotó, hiszen minél erőteljesebb a felsőoktatási intézmények átalakítása irányában folyó reform, annál fontosabbak az alapjogi szempontok.[30] Nem meglepő, hogy az Alaptörvény

---

abba a felsőoktatási intézménynek (sem a rektornak, sem a szenátusnak) érdemi beleszólása nincs, sem véleményezési, sem javaslattételi jogot nem gyakorol [vö. Nftv. 37. § (4a) és (5) bekezdés].

[27] Kocsis Miklós: Felsőoktatási autonómia és alapvető jogok, *Tudásmenedzsment*, 11. évfolyam, 2010/2, 81–82., Láncos Petra Lea: i.m. 2616–2617., Árva Zsuzsanna: 2013, i.m. 144–145.

[28] Kiss László: A jogrend új fundamentumai? In: Kéki Zoltán – Nadrai Norbert (szerk.): *Jogi beszélgetések. 2013–2015.*, Kaposvár, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2016, 94.

[29] Jakab András: 2011, i.m. 214.

[30] Burgi, Martin – Gräf, Ilse-Dore: i.m.1127.

negyedik módosítását követően újra felerősödtek a nemzetközi kritikák, amelyekre adandó válasz megalapozása érdekében a külügyminiszter által felkért nemzetközi szakértők álláspontja szerint a felsőoktatási intézmények szervezeti rendjének meghatározására adott törvényalkotási felhatalmazás nemzetközi összehasonlításban sem tekinthető rendkívülinek. Arra is rámutattak, hogy a „nemzeti jog európai standardoknak való megfelelőségének végső tesztje, mint mindig, az elfogadott törvényi szabályozásoktól, azaz a gyakorlati végrehajtástól fog függeni."[31] Más vélemény csupán lakonikusan leszögezi, hogy „[a] gazdálkodási jogkörök e szabályozása a kutatási és tanszabadság érvényesülését nem érinti."[32] A külföldi szakértők is külön kiemelik, hogy a gazdálkodás tekintetében adott felhatalmazás a kormány számára csak a közszféra részeként a központi költségvetésben meghatározott támogatásokkal működő intézményekre terjed ki.[33] Ez a megállapítás álláspontom szerint azonban a magyar felsőoktatás működésének nem kellő ismeretéről tanúskodik, hiszen a nem állami intézmények is felhasználnak állami, azaz költségvetési forrásokat működésükhöz,[34] ezért e szempont nem lehetne elhatároló jellegű. Ennek ellenére a szakértői vélemény – az oktatás és kutatás szabadságára gyakorolt hatásokat leszámítva – nem látja problémásnak e megoldást. A szakvélemény támogató alapiránya mellett is megfogalmaz két, a megvalósítást tekintve lényeges szempontot: az alaptörvényi felhatalmazás alapján az alapjogokat nem veszélyeztető törvényi szabályozás alkotható meg, és végrehajtás foganatosítható, illetve ezzel szoros összefüggésben sem a szabályozás, sem a végrehajtás nem járhat az oktatás és kutatás szabadságának korlátozásával.[35] Ugyanis bár a szakirodalomban határozott az álláspont a tekintetben, hogy a gazdálkodási jogkörök a

[31] Delpérée, Francis – Delvolvé, Pierre – Smith, Eivind: Szakvélemény a Magyar Alkotmány negyedik módosításáról, in: Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái*, Budapest, HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014, 197–198. Lásd még ehhez (illetve az Alaptörvényt inkább támogató külföldi kritikákhoz: Küpper, Herbert: Ungarns neues Grundgesetz von 2011 und seine Änderungen – Teil 1., *Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, 22. évfolyam, 2013/12, 353–360. és Küpper, Herbert: Ungarns neues Grundgesetz von 2011 und seine Änderungen – Teil 2., *Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, 23. évfolyam, 2014/1, 8–13.

[32] Gáva Krisztián: Az Alaptörvény módosításai, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/2, 41.

[33] Delpérée, Francis – Delvolvé, Pierre – Smith, Eivind: i.m. 198.

[34] Lásd pl. államilag támogatott képzési helyek.

[35] Delpérée, Francis – Delvolvé, Pierre – Smith, Eivind: i.m. 198., Ezzel egybecsengően írta korábban *Ulrike Quapp*, hogy akár az akkreditációs szabályokat is a tudomány szabadsága elvével összhangban kell megalkotni, azaz az állami irányítás és szabályozás kulcsproblémája, hogy e kötelezettségének az állam úgy tegyen eleget, hogy ezen alapjog ne sérüljön. Quapp, Ulrike: Akkreditierung: Ein Abgesang auf die Wissenschaftsfreiheit? Verfassungsmässigkeit der Akreditierung unter besonderer Betrachtung der rechtlichen Situation in Sachsen, *Die Öffentliche Verwaltung*, 64. évfolyam, 2011/2, 69–70.

kutatási és tanszabadság érvényesülését nem érintik,[36] ahogy arra már utaltam, a gazdálkodás állami kézbe vétele alkalmas arra, hogy közvetett eszközökkel a tudományos autonómiát is korlátozza.[37] Sőt a gazdaságosság utóbbi időben arra is alkalmas, hogy a kormányzat közvetlenül avatkozzon be abba, mit oktatnak az egyetemek, ha azt feltételezi, hogy egy szakot „nem a munkaerőpiac igényeire reagálva hoztak létre, és nem azért, hogy gyorsan és közvetlenül hasznosítható tudást kapjanak a hallgatók".[38] Miközben ha ilyen szakra például önköltséges képzésben van igény, a kormányzat az Alaptörvényben biztosított hatáskörén is túllép. Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése ugyanis világosan rögzíti, hogy tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Ennek ellenére a hatályos Nftv. – a korábbi törvényekkel egyezően – kormányzati (miniszteri) hatáskörbe adja a képzési és kimeneti követelményeket megállapító szabályok kiadását. Amíg azonban korábban e rendeletre inkább adminisztrációs technikai eszközként tekintettek a mindenkori kormányok, 2018-ban a társadalmi nemek mesterszakra vonatkozó rendelkezések hatályon kívül helyezésével, azaz a szak felmenő rendszerben történő eltörlésével érdemi intézkedésre került sor – ráadásul társadalmi és szakmai egyeztetés nélkül. Ráadásul tisztán politikai okokból, mégis tudományos igazság kérdésében állást foglalva. kimondva, hogy „[a]z egyetemi szakoknak tudományos alapokra kell támaszkodniuk. A gender – a marxizmus-leninizmushoz hasonlóan – inkább nevezhető ideológiának, mint tudománynak, így kétséges, eléri-e az egyetemi oktatási szintet. A szak tartalma szemben áll mindazzal, amit a kormány értékvilága az emberről vall."[39] (Gazdasági okokból nem is lenne magyarázható, hogy miért vált hirtelen tilossá a magánintézmény számára is a képzés, amely önköltséges hallgatóinak fizetési szándéka önmagában igazolja a piaci igényt.) Az eset jó példája annak is, ha egy törvényi rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel, az alaptörvény-sértés kormányzati részről milyen egyszerűen megvalósítható a törvényes eljárás leple alatt.[40]

[36] Láncos Petra Lea: i.m. 2616–2617.

[37] Tóth Judit: *A tudomány és a kutatás szabadsága. Jegyzet*, Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2015, 25–26. (http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=57192 2016.06.01.), Tóth Judit: *Tóth Judit hozzászólása Horváth M. Tamás Kié a közjog? c. bejegyzéséhez* (http://www.kozjavak.hu/hu/kie-kozjog 2016.06.01.)

[38] http://www.parlament.hu/irom40/14056/14056-0001.pdf (2019. 07. 22.)

[39] Uo.

[40] Rónay, Zoltán: Academic Freedom and Strong State Control: Two Samples to Illustrate the Consequences, in: Popov, Nikolay – Wolhuter, Charl – de Beer, Louw – Hilton, Gillian – Ogunleye, James – Achinewhu-Nworgu, Elizabeth – Niemczyk, Ewelina (szerk.) *Glocal Education in Practice:Teaching, Researching, and Citizenship*. Sofia, Bulgarian Comparative Education Society (BCES), 2019, 175–180.

Azonban az Alaptörvény nem csupán e kétes eredményre vezető felhatalmazó rendelkezésében, de az érintett alapjogok címzettjeinek és hatókörének meghatározása során is elhibázott, hiszen a tudomány szabadsága nem az intézményt, hanem a tudomány művelőit illeti meg, ezért az Alaptörvény szövegezésével ellentétben nem a kutatás tartalma és módszertana, hanem a tudományos önigazgatás az, amelyben a felsőoktatási intézmények számára szabadságot (autonómiát) kell biztosítani, mert ez vezet el az egyén szabadságjogainak érvényesüléséhez.[41] Ugyanígy a gazdálkodási autonómia is alapvetően a tudományos érvényesülés garanciája, azaz minél szorosabb a kapcsolat a tudományos és a vállalkozási tevékenység[42] között, annál nagyobb védelemre szorul az autonómia e téren is.[43] Mindez annak tükrében is hangsúlyozandó, hogy az állami intézmények kormány által közvetlenül irányított kancellárjain keresztül megvalósuló, és a működtetés és gazdálkodás révén áttételesen a tudományos feladatellátásra is kiterjedő önigazgatás mennyiben elégíti ki az autonómia igényét.[44] Rendszerszinten biztosan nem.

[41] Kocsis Miklós: 2011b, i.m. 34–35. *Kocsis Miklós* véleménye összhangban áll a külföldi szakirodalom megállapításaival is annyi, részben az eltérő szabályozásból adódó hangsúlybéli eltolódással, hogy az egyént és az intézményt egyaránt az alkotmányos alapjogok címzettjeként deklarálják. Lásd: Waldeyer, Hans-Wolfgang: Die Professoren der Fachhochschulen als Träger des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 29. évfolyam, 2010/20, 1280–1282., Quapp, Ulrike: i.m. 70. Érdekesség, hogy egyébként Klebelsberg Kuno maga is azt vallotta, hogy a szabadság a tudományos kutatás is igazgatás sikerének egyaránt nélkülözhetetlen feltétele. Hivatkozza: Magyary Zoltán: A magyar tudományos élet közigazgatása és kormányzása, in: Mezey Barna (szerk.): *Magyary Zoltán – „A tudományos versenyben megállás nincs". Válogatott tanulmányok*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2011, 36.

[42] A pénzügyi jogi szakirodalom a vállalkozási tevékenységet mint az államháztartáson kívül finanszírozott források terhére végzett, a feladatellátási kötelezettségbe nem tartozó, haszonszerzés célú tevékenységet határozza meg. Ettől elhatárolandók az időlegesen felszabaduló kapacitásokat kihasználó tevékenységek, amelyek elsősorban az alaptevékenységre, de kivételesen nem kötelezően végzett tevékenységre is folytathatók, az alaptevékenységgel egyezően számolandók el, és nem irányulhatnak nyereség-, vagyon- és haszonszerzésre. Ha ezen tevékenységek során mégis nyereség képződik, akkor ha az abból adódott, hogy az előkalkulációhoz képest a bevétel és a költségek egymáshoz képest kedvezőbben alakultak, még nem beszélhetünk vállalkozásról, hiszen ez utóbbinál a nyereség eleve bekalkulálandó. (Szamkó Józsefné: *Költségvetési szervek gazdálkodása és pénzügyei*, Budapest, Wolters Kluwer, 2015, 29–30.) A felsőoktatási intézmények esetében az elhatárolás a megrendelésre végzett kutatási tevékenységek esetében a legnehezebb, bár e körben gyakori, hogy tényleges nyereség nem képződik, a külső megrendelés csupán oktatók, kutatók foglalkoztatását, meglévő alkalmazottak jövedelmi viszonyainak javítását, eszközbeszerzést céloznak.

[43] Kocsis Miklós: 2011b, i.m. 34–35.

[44] Érdemes utalni arra, hogy az Alkotmánnyal és az Alaptörvénnyel szemben a német alkotmányban a felsőoktatás autonómiájának önálló jelentése van a tudományos szabadság és a szervezeti autonómia fogalmai mellett. Az önkormányzatiság a felsőoktatás és akár az állam, akár az oktatás és kutatás viszonyában nem közvetlenül kapcsolódik össze. Ez részben a német

Az Alaptörvény és az annak alapján kidolgozott felsőoktatási szabályozás azonban élesen szembefordul éppen azokkal a német megoldásokkal, amelyek a jelenlegi struktúrák kialakításához hivatkozási alapul szolgáltak. Ha áttekintjük a német jogirodalomban az elmúlt másfél-két évtizedben a kancellári jogintézménnyel és általában az intézményvezetési megoldásokkal kapcsolatban megfogalmazott véleményeket, azok erőteljesen árnyalják az azzal kapcsolatban egyes véleményformálók által leegyszerűsítetten idealizált képet.[45] A német tartományok megoldásait elemezve nem lehet eltekinteni a tudomány és oktatás széles alkotmányos szabadságától, amelynek sértetlenségére a német jogalkotás, jogalkalmazás és jogtudomány igen szigorúan ügyel. A német alkotmányban sarkalatos pont, hogy a felsőoktatási intézmények a közjogi keretek között kialakított szervezetük révén óvják szabadságukat, és sem az államszervezet, de különösen nem a kormány részeként működnek.[46] A tudomány szabadsága a német felfogásban a bíró függetlenségéhez hasonlíthatóan sarkalatos kérdés.[47] A korszerű felsőoktatási rendszerekben a hatékony intézményi működés biztosítását nem az autonómia csökkentésében és az állam fokozódó beavatkozásában látják, hanem az autonómiával járó intézményvezetői felelősség széles körű kialakításában. Az autonómia és a felelősség összekapcsolódására és egyenes arányban álló mivoltára példaként hozható fel az igen jelentős teljesítményt nyújtó finn felsőoktatás is, ahol a 2010-es reform során az intézmények visszakapták a gazdálkodási autonómiájukat, sőt az bizonyos tekintetben szélesedett is, ez azonban együtt járt az

---

állam szövetségi jellegéből is következik, hiszen az alkotmány csupán kereteket ad ahhoz, hogy e fogalmakat a tartományi törvényhozás egyedi tartalommal töltse meg. Ennek egyik eleme a felsőoktatás állami finanszírozása, amelynek elégségesnek kell lennie a tudomány és oktatás szabadságának biztosításához, miközben ez utóbbi a finanszírozásra hivatkozással nem sérthető (eltekintve a célfinanszírozott tevékenységektől). [Isensee, Josef – Kirchhof, Paul (szerk.): *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschand. Band VII. Freiheitsrechte*, Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2009, 1098–1100o.] Hasonlóan ehhez a felfogáshoz, a finn alkotmány sem csupán a (felső) oktatás, kutatás és a művészetek szabadságát garantálja, de az egyetemek önkormányzatiságának deklarálásával az autonómiájukat is leszögezi. Ugyanakkor itt is számos anomália származik abból, hogy állami intézményként mennyiben érvényesül az államtól való függetlenségük az államhoz való számos ponton értelemszerű kapcsolódásukra is tekintettel. (Suksi, Markku: i.m. 364–365.)

[45] Kiemelten utalok e körben arra a rendre visszatérő teljes téves hivatkozásra, amely a kancellári rendszert mint német modellt állítja be, miközben a német szabályozásból egyértelműen kitűnik, hogy a vezetési modellek tartományi szinten kerültek kidolgozásra, következésképpen tartományonként a legkülönbözőbb variánsok fordulnak elő, így azok egységes mivoltáról sem beszélhetünk.

[46] Burgi, Martin – Gräf, Ilse-Dore: 1127.

[47] Thieme, Werner: Hochschullehrerdienstrecht und Grundgesetz, *Die Öffentliche Verwaltung*, 53. évfolyam, 2000/12, 505.

egyetemi testületek tagjai gazdálkodási felelősségének a gazdasági társaságok vezetős testületei tagjaihoz hasonlóvá tételével.[48]

Az autonómia csökkentésének legfőbb indoka az állami intézmények gazdálkodásának hatékonytalan, pazarló mivoltára hivatkozás volt.[49] Ugyanakkor a külföldi példák azt mutatják, hogy a magas szintű gazdálkodási autonómia korántsem káros, ellenkezőleg, annak alacsony nívója „végzetesen befolyásolhatja a saját bevétel és forrás-szerző képességet."[50] A felsőoktatás válságára sokkal inkább válasz volt az intézményeknek a vállalkozói modell irányába formálása, amely értelemszerűen maga után vonta a menedzsmentszemlélet erősödését, de – még ha ez az autonómia valamilyen mértékű csökkenésével járt is – annak felszámolásáról nem lehetett szó, már csak az akadémiai értékek érvényesülésének alapvető indokoltsága miatt sem.[51]

A legutóbbi megoldás ezen túlmenően nem csupán az állami beavatkozást erősítette fel az autonómia ezzel egyidejű drasztikus zsugorításával,[52] hanem tette mindezt egy, a vezetéstudományban is fenntartásokkal kezelt modell,[53] a kettős vezetés megteremtésével. Vitathatatlan, hogy a más kifejezéssel kettős hierarchiának vagy kétfejű vezetésnek nevezett modell kialakulása a fejlett világban az intézményen belüli központi bürokrácia és kollegialitás elvén működő egyéni törekvések eredménye is volt, de még ezen államokban is jelentősen közrehatottak abban a külső, állami, szabályozásból fakadó körülmények, azt is eredményezve, hogy számos országban az egyetemi igazgatás irányítása az individuális egyetemen belül a központi adminisztráció jelenlétét jelzi (lásd a francia „Secrétaire Général", a német „Kanzler", a belga „Regiringscomissaris" vagy a skandináv egyetemi igazgatók szerepét), amelyek ellensúlyaként azonosítható a rektor vagy az egyetemi elnök.[54] Ezen megállapításban azonban fontos, hogy ugyan az állam a kettős ve-

[48] Suksi, Markku: i.m. 366.

[49] Németh Erzsébet (szerk.): *Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése. Ellenőrzési tapasztalatok*, Budapest, Állami Számvevőszék, 2015, 35–37. (https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/tanulmany_az_allami_felsooktatai_intezmenyek_gazdalkodasa.pdf?download=true 2016.08.19.), Kováts Gergely: 2016a, i.m. 89.

[50] Kis Norbert – Kádár Krisztián: i.m. 283.

[51] Polónyi István: 2015a, i.m. 12–13. o. A hazai szakirodalom a hatékonytalan, pazarló gazdálkodás elkerülésének más megoldásait is felkínálja, lásd: Kováts Gergely 2016a, i.m. 86–88. o.

[52] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 15.

[53] Csurilla Gergely: A kettős vezetés tapasztalatai az üzleti életben, in: Kováts Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapest Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016, 55–56.

[54] De Groof, Jan – Švec, Juraj – Neave, Guy: i.m. 18.

zetés kialakítását szorgalmazta, ösztönözte, katalizálta, azonban jelentős részben az intézmények belső felismerése vezetett annak megteremtéséhez.[55] Márpedig a kettős vezetés sikerességének záloga, hogy vagy eleve ebben a formában jöjjön létre a szervezet, vagy már létező működés átalakítása során a korábbi egyszemélyi vezető vezényelje le e folyamatot, és társát saját maga válassza ki, egyúttal egyértelműen és világosan elhatárolva a két vezető felelősségi és hatáskörét.[56] Ezért is okoz súlyos problémát, hogy a jogalkotó is adós maradt az intézményi belső konfliktusok kezelésének megfelelő keretet adó közjogi szabályozás módjának, eszközrendszerének kialakításával. Mindezt tetézi, hogy – szemben a külföldi példákkal,[57] sőt még a korábbi hazai tervekkel is[58] – miközben a rektorral szemben visszatérő kifogás, hogy akadémiai karrierje révén valódi menedzser képességei eshetőlegesek,[59] a kancellárral szembeni szakmai követelmények gyakorlatilag nem jelentenek érdemi kiválasztási szűrőszempontokat.[60] Noha a vezető szerepe kulcsfontosságú abban, hogy egy szervezet mennyire lesz eredményes, ha ugyanis a szervezetet kritika éri, akkor annak címzettje javarészt ő, ezért „[a] főnökök kiválasztására, a főnöki állások betöltésére a legnagyobb gondot kell fordítani, mert azokat a hibákat, amelyeket a főnökök rossz kiválasztása okoz, nem lehet ellensúlyozni az alárendeltek még oly jó kiválasztásával sem."[61] Összességében tehát a jogalkotó a részben alappal a vezetési struktúrára visszavezetett válságtüneteket nemhogy nem tudta megfelelően kezelni, de lényegében az autonómia szinte teljes körű felszámolásával és a vezetési struktúra szakszerűtlen átalakításával súlyosbította is. Ezen a ponton jutunk el a másik, ugyan az autonómiától részben független,

[55] Tamás Pál: Nemzetközi mintakövetés a közép-európai akadémiai kapitalizmusban, *Magyar Tudomány*, 176. évfolyam, 2015/8, 957.

[56] Csurilla Gergely: i.m. 51–54.

[57] Kováts Gergely: 2016c, i.m. 89–92.

[58] *A felsőoktatás átalakításának stratégiai irányai és soron következő lépései*, Budapest, A Felsőoktatásért Felelős Államtitkár és Kabinetje, Emberi Erőforrások Minisztériuma, 2013. szeptember 12. 32.
(https://docs.google.com/file/d/0B-bRb8Wxe4bXTVdlaktGU1d1d0U/edit?pref=2&pli=1 2016.08.19.)
Figyelemre méltó e tervezet és a hatályos törvény szembetűnő különbsége. Itt ugyanis a szakterületi és vezetői tapasztalatok elvárása biztosította volna a megfelelő kompetenciát, egy adott intézmény kancellárjával szemben ez az általa vezetendő intézmény költségvetésének minimum huszadával, a munkáltatása alá tartozó munkavállalók minimum negyvenedével rendelkező korábbi munkahelyen betöltött felsővezetői pozíciót és ezen belül is legalább három év felsővezetői tapasztalatot előírva.

[59] Barakonyi Károly: 2004, i.m. 596., Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 9., Bull, Hans Peter – Mehde, Veith: i.m. 654.

[60] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 19.

[61] Magyary Zoltán: 1944, i.m. 8.

részben azonban azzal circulus vitiosus-ban lévő, azzal egymást gerjesztő elemhez, ez pedig a felelősség, vagy pontosabban a kodifikált felelőtlenség problémája.

Vitathatatlan, hogy a tudomány és oktatás, illetve az azzal összefüggő működtetési kérdések koordinálására két megoldás létezik: vagy az állam szabályoz mindenre kiterjedően, vagy azt az egyetemi szabályozási keretek között az intézményi önkormányzatra bízza, a tudomány szabadságából azonban csak a második megoldás következik.[62] A kialakított jogintézmények (kancellár, konzisztórium) azonban nem korlátozódnak a pénzügyi ellenőrzésre, lényegében az előbbiekben említett átfogó területeken közvetlenül beavatkozó vezetést valósítanak meg, miközben a felelős vezetésre lényegében nem alkalmasak, viszont az autonómiakorlátozás burkolt vagy kevésbé burkolt eszközeiként képesek funkcionálni.

Elsősorban az ún. akadémiai vezetésnek, de még a kancellári körbe tartozóknak is számos olyan kérdésben kell dönteniük vagy intézkedniük, amely közvetlenül vagy akár közvetve sem jár anyagi konzekvenciával, pénzben kifejezhető kárral. A szakmai, stratégiai tartalmú döntésekért vagy intézkedések elmulasztásáért azonban a felelősség kimondásán túl érdemi következményekkel a magasabb vezetőknek nem kell számolniuk. Ugyan a vezetői megbízás visszavonása lehetséges eszköz, de arról nincs tudomásunk, hogy az utóbbi időben egy rektort vagy dékánt hibás szakmai döntésért vagy valamely szakmai tárgyú intézkedés elmulasztásáért retorzió ért volna. Ami pedig a kancellári intézményt illeti, ugyan az utóbbi időben több alkalommal került sor kancellári megbízás miniszterelnöki visszavonására, de ezek konkrét okairól a közvélemény nem tájékozódhatott. Noha az oktatásigazgatási ágazat idejekorán kialakította az állami beavatkozás eszközrendszerét, „és itt a hagyományos hármas eszközrendszert, a jogalkotás – jogalkalmazás – intézményfenntartás triumvirátusát használta,"[63] Magyarországon ennek ellenére sem sikerült egy korszerű, mindkét fél, tehát az intézmény és a fenntartó számára kielégítő megoldást találni.

Osztva a hazai és nemzetközi véleményeket, nem kérdés, hogy a felsőoktatási intézmények vezetésében a korábbinál sokkal erősebb szakmai követelmények és szélesebb körű részvétel indokolt,[64] amely képes pótolni aza akadémiai vezető

[62] Uerpmann, Robert: i.m. 644.

[63] Nagy Marianna: Jogalkotási és jogalkalmazási kérdőjelek a doktori képzésre vonatkozó jogi szabályozásban – egy akkreditációs eljárás apropóján, *Magyar Tudomány,* 171. évfolyam, 2010/1, 67.

[64] Érdekes adalék ehhez a szakirodalomban kibontakozott vita, amelyben *Pokol Béla* a tudományos kvalitást és kvantitatív teljesítményt helyezi előtérbe, míg Polónyi István következetesen kitartva korábbi álláspontja mellett a menedzsment-professzionalizmus elengedhetetlen mivoltát hangsúlyozza. Polónyi István: 2011a, i.m., Pokol Béla: Akadémia: nem megszüntetni – megváltoztatni! *Jogelméleti szemle,* 2011/1, http://jesz.ajk.elte.hu/pokol45b.html (2016. 07. 03.)

professzionális menedzsmenttel kapcsolatos hiányos kompetenciáit. Ennek egy korszerű megnyilvánulása az a jelenség, amelyet a szakirodalom a „boardism" fogalommal ír le.[65] A boardizmus[66] lényege, hogy nem csupán egy testületet kapcsol be a működésbe, de ennek a testületnek a megjelenése és karakterisztikája egyfajta új vezetési szemlélet, gyakorlat meghonosodását is jelzi: a külső stakeholderek és az intézmény közötti interakciók hangsúlyozását, a közös stratégiai gondolkodás és stratégia alkotás szükségességét és a folyamatos külső visszajelzést. Ebben a megközelítésben a testület tagjainak szoros kötődése az intézmény tevékenységéhez (pl. megrendelők, munkaerőpiaci szereplők) kulcsfontosságú.[67] Szemben a megismert magyar megoldásokkal, nem a fenntartói szerep megjelenéséről van szó a társadalmi-gazdasági környezet képviselőinek képében, hanem a társadalmi-gazdasági környezet aktív közreműködéséről az intézmény stratégiai döntéshozatala során. Egyetértek azzal, hogy az „autonómia nem jelent, nem jelenthet abszolút függetlenséget. Az autonómiának összhangban kell lennie a gazdasági, társadalmi és politikai környezet követelményeivel,"[68] azonban ennek érvényesítése nem történhet csak a fenntartó érdekei mentén. Ugyan van olyan szakmai vélemény, amely az Ftv.2.-ben bevezetni kívánt, majd végül bevezetett intézkedésekben az autonómia bővülését látta, amely törekvés megítélése korántsem egyértelmű, de az is biztos, hogy a szándék az intézményi autonómia és ezzel a felelősség növelése volt, mivel az autonómia és a felelősség terjedelme egymással összefügg és egyenesen arányos (kellene hogy legyen).[69] Mindennek viszont szoros velejárója, ha úgy tetszik, előfeltétele a vezetői felelősség intézményspecifikus kialakítása. Ugyanakkor a hatályos jogszabály ennek a kihívásnak nem felel meg. Tehát annak ellenére, hogy a jogalkotó tevékenységéből kiviláglik a felelősségszabályozás hiányos, hibás voltának érzékelése, annak érdemi megoldása helyett az intézményi autonómia egyre erőteljesebb csökkentésével, a közvetlen fenntartói (azaz állami)

[65] Veiga, Amélia – Magalhães, António – Amaral, Alberto: From Collegial Governance to Boardism: Reconfiguring Governance in Higher Education, in: Huisman, Jeroen – de Boer, Harry – Dill, David D. – Souto-Otero, Manuel (szerk.): *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, London, Palgrave Macmillan, 2015, 398–416.

[66] A boardism angol kifejezés nem igazán ültethető át a magyar nyelvre, még nem is honosodott meg magyar változata, ezért kényszerűségből a boardizmus kifejezést választottam.

[67] Uo. 400–401.

[68] Hamza Gábor: 2014, i.m.

[69] Veres Pál: A felsőoktatás és a gazdaság kapcsolata a Magyar Universitas Program és az új felsőoktatási törvény fényében, in: Glück Róbert – Lux Gábor (szerk.): *Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara Regionális Politikai és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyv 2004–2005: I. kötet. Környezetvédelem, regionális versenyképesség, fenntartható fejlődés c. konferencia előadásai*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 2005, 72.

beavatkozást biztosító eszközökhöz nyúlt, nem orvosolva a problémát, hanem lényegében állandósítva és gerjesztve azt.

Ugyanakkor azzal is szembe kell néznünk, hogy az állam közreműködése vagy beavatkozása csupán az érem egyik oldala. A másik az intézményi kultúra belülről jövő kezdeményezésre történő átalakítása oly módon, amely a hatékonyságot és a demokratizmust, a hagyománytiszteletet és az innovációra képességet ötvözi, és ezáltal egy olyan modern szervezetet hoz létre, amely egyfelől valóban versenyképes, másfelől pedig annyira megerősíti a szervezetet, hogy az képes az időről időre bekövetkező politikai kilengések okozta következmények elhárítására. Hangsúlyoznunk kell azt is, hogy az autonómia nem csak adomány, hanem lehetőség is. Az már intézményi, intézményvezetői (értve ezalatt a szenátust is) felelősség, hogy egy egyetem mennyiben él az autonómia adta lehetőségekkel. És itt nem csupán az oktatás és tudomány szabadságára kell gondolnunk (bár az autonómia e körben is egyre inkább teoretikus, ha arra gondolunk, hogy finanszírozási vagy adminisztratív eszközökkel kutatások lehetetleníthetők el vagy szakok szüntethetők meg egyik napról a másikra), hanem a szűk körben meglévő (ön)szabályozási lehetőségekre is.

A nemzetközi példák megmutatják, hogy azok az egyetemek, amelyek a belső irányítás, menedzsment hatékonyságának növelését és professzionalizáltságát biztosító megoldásokat alkalmaznak, hangsúlyt fektetnek az ipari, gazdasági kapcsolatokra, biztosított finanszírozásuk diverzifikáltsága, akadémiai szférája elkötelezett és innovatív, és az egyetem teljes egésze és teljes egészében magáévá teszi a vállalkozói szemléletet, sokkal sikeresebbé válik a felsőoktatási és tudományos piacon, mert e szerkezetben a profittermelés megnő, ami így az oktatási, tudományos – elsősorban az egyébként máshonnan nem vagy csak kevéssé finanszírozható tevékenységbe visszaforgatható, miközben egyidejűleg a közösségtudatot is erősíti.[70] Ez lényegében a *Burton R. Clark* által bevezetett vállalkozói egyetem fogalmával leírt működési modell.[71] Clark kutatása során kimutatta, hogy az európai nagy állami egyetemekről – hagyományaik és hosszú ideje kialakult tekintélyük miatt – az állam mindig gondoskodik, nem sújtja őket az anyagi ellehetetlenülés réme, ezért nem érdekeltek a vállalkozói egyetemi modell bevezetésében.[72] Ez a hazai felsőoktatásban annyiban érvényes, hogy az állam gyakran hagyta (vagy idézte elő maga) egyes intézmények válságba jutását, megoldásként azonban sem az

[70] Hrubos Ildikó: A gazdálkodó egyetem karrierje, *Magyar Tudomány*, 176. évfolyam, 2015/7, 777–778.

[71] Fried, Jochen: Higher edicatuon governance in Europe: autonomy, ownership, and accountability – A review of the literature, in: Kohler, Jürgen – Huber, Jürgen (szerk.): *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2006, 104–109.

[72] Hrubos Ildikó: 2015, i.m. 778.

állam, sem maguk az intézmények nem a Clark-féle vagy ahhoz hasonló modellt választották. Ezzel pedig lényegében a belső működés szabályozásának lehetőségét is jelentős részben az állam számára engedték át, hiszen a professzionális vezetés iránti igény kielégítetlenül hagyásával keletkezett űrt az állam töltötte be. Ezért indokolt lenne – még ha a jelen körülmények között a kormányzat kevéssé fogadókész is erre – az intézményeknek, illetőleg az MRK-nak ezen modell hazai megvalósíthatóságát végiggondolni, az ehhez szükséges rendszerszintű és jogszabályi környezetet érintő változtatásokat számba venni és kidolgozni.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a megmaradt – akadémiai szférán belül nyitva álló – lehetőségek kiaknázásával megalapozható egy olyan működési modell, amely egy nyitottabb, autonómia iránt inkább elkötelezett kormányzat számára a jelenlegi alternatívája lehet. Az intézményen belüli működés kérdése azért sem elhanyagolható, mert az kihat az autonómia biztosította lehetőségek felhasználására is. Ezért a többször hivatkozott Püttmann-féle tanulmány egyértelmű konklúzióját átvéve indokolt a hatékony működés zálogaként a vezető által irányított személyek minél szélesebb körű, tényleges bevonása a döntéshozatalba.[73] Akár ha csak az akadémiai vezetők, akár az újonnan hivatalba lépett kancellárok irányítási módszereire vetünk egy pillantást, szembetűnőek lesznek a különbségek. Minthogy ez – akár a rektori vezetésen túlmutatóan is – végső soron a szenátusi szabályzatalkotás területe, az ebbe az irányba történő elmozdulás bizonyos keretek között már a jelenleg hatályos jogszabályi környezetben is megvalósítható lenne a belső szabályozás átalakításával. Márpedig az autonómia gyakorlása során a szabályzatban foglaltak is figyelembe veendők, ily módon az intézményi belső normák az autonómia kereteit és érvényesülésének módját is meghatározzák.[74] Sőt egyes vélemények szerint az (ön)szabályozás autonómiája az autonómia legfontosabb eleme, hiszen ezáltal az intézmények lényegében saját alkotmányuk és alkotmányozásuk letéteményesei.[75]

A változás lehetőségére márpedig fel kell készülni, hiszen – amint ezt az autonómia és a felelősség kérdéskörének történeti távlatából is látjuk – semmi sem tart örökké, ahogy a jobb megoldások is elvetésre kerülnek, úgy idővel a legvadabb konstrukciók is összedőlnek. A szakirodalom már a rendszerváltás időszakában felhívta a figyelmet arra, hogy milyen káros következményekkel járt a felsőoktatásban a politika túlsúlya, a napi szintű érdekek megjelenítése a hosszú távú stratégiai szemlélet rovására, és ezzel egyidejűleg az átgondolatlan, egymásnak gyakran ellentmondó, parciális szempontokat előtérbe helyező, a komplex megközelítést

[73] Püttmann, Vitus: i.m. 14–15.

[74] Szüdi János: i.m. 424.

[75] Leuze, Dieter: Bemerkungen zum Inhalt und zu den Grenzen der Hochschulautonomie, *Der Öffentliche Dienst*, 46. évfolyam, 1993/1–2, 2–3.

mellőző jogalkotás.[76] Szomorúan tapasztalhatjuk, hogy napjainkra ezek a negatív típusjegyek ismét azonosíthatók. Elegendő csupán a legutóbbi időkben az Nftv. folyamatos, akár a mindennapi működést, akár stratégiai jelentőségű kérdéseket érintő módosításaira, a rendeleti jogalkotás túlsúlyát biztosító felhatalmazó rendelkezések mellett számos jogszabály megalkotásának elmulasztására, és az ezzel előálló szabályozatlanságra és jogbizonytalanságra gondolnunk, amely révén az állam mint ágazatirányító – az általa fenntartott intézmények esetében pedig mint fenntartó is – közvetlenül, nem jogszabályi eszközökkel is beavatkozási lehetőséget teremt önmaga számára.

IV.1.2. A létre nem jött találkozás – az intézményi autonómia és a vezetői felelősség a felsőoktatási és a mögöttes munkajogi szabályozásban

Talán szimbolikusnak is tekinthető, hogy a korábbi évtizedekkel szemben egy klasszikus humboldti modellű[77] vezetési struktúrát meghatározó, az intézményeknek széles körű (még ha a helyi és területi pártszervek erős beleszólási jogával féloldalas) autonómiát biztosító Ot.-ben jelent meg a felsőoktatási intézmények vezetőinek felelőssége ágazati törvényben rögzített – már valamilyen tartalommal is bíró – jogintézményként.[78] Ebből akár arra is lehetne következtetni, hogy a magyar szabályozás is felismerte azt az összefüggést, hogy az autonómia felelősséggel jár.[79] Ha azonban akár a hazai felsőoktatási autonómia csúcsát jelentő Ftv.1.-et,[80] akár az ahhoz képest az autonómia mind erőteljesebb visszafaragását jelentő Ftv.2.-t

[76] Ficzere Lajos: A tudományos kutatás, felsőoktatás, és műszaki fejlesztés jogi szabályozásáról, *Magyar Közigazgatás*, 40. évfolyam, 1990/9, 796–798.

[77] A humboldti egyetemi modellt a vezetők és a professzori testületek megosztott hatásköre jellemzi. Lásd: Polónyi István: 2011b, i.m. 111.

[78] Polónyi István: 2011b, i.m. 111–113. A felelősség kapcsán szükséges utalni a már említett, a tudományegyetemek és a műszaki egyetemek szervezetének szabályozása tárgyában kiadott 274/1950. (XI. 23.) MT rendeletre, amely az egyes vezetők mellé telepített ugyan felelősséget, de ezek nézetem szerint a totalitárius államban lényegében csak formálisan önálló hatáskörökre tekintettel nem minősülnek valódi vezetői felelősségi szabályoknak.

[79] Barakonyi Károly: 2012, i.m. 232.

[80] *G. Karácsony Gergely* már az Ot.-t módosító 1990. évi XXIII. törvényt is a jelentős átalakulás első nagy állomásának tekinti, minthogy az liberalizálta az intézményalapítást, szűkítette a miniszteri irányítási jogkört, szélesre tárva egyúttal az intézmények szervezetalakítási autonómiáját, illetve intézményi hatáskörbe utalva – a rektorok és egyetemi tanárok kinevezésének jogát leszámítva – a személyi döntéseket is. Lásd: G. Karácsony Gergely: Állami szerepek a felsőoktatásban. A felsőoktatás területén érvényesülő állami hatáskörök jogi-igazgatási nézőpontú vizsgálata. Doktori értekezés, Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014, 41. (2014b)

vagy az Nftv.-t nézzük,[81] láthatóvá válik, hogy ugyan esetenként megjelenik az autonómia és a felelősség mértékének összehangolására irányuló szándék, de kifejezetten erre irányuló koncepció hiányzik. Bár a megnövekedett autonómiával fokozottabb felelősség és számonkérhetőség jár, az autonómia zsugorodása és az érdemi felelősség mértékének alacsony szintje (ami a folyamatosan fennálló szabályozatlanság miatt valójában a kezdeti alacsony szinten való stagnálást jelenti) csak időben esik egybe, a két folyamat között tudatos, a jogalkotó által létesített kapcsolat nincs. A jogalkotó időről időre – legalábbis az utóbbi tíz évben – beillesztett, majd módosított, majd hatályon kívül helyezett felelősségi szabályokat. Legutóbb a 2014-ben bevezetett és azóta már többször módosított kancellári, illetve konzisztóriumi jogintézménnyel tett kísérletet a vezetői felelősség eddiginél markánsabb megjelenítésére, a felelősségi szabályok normatív kezelésére, de amint ezt az alábbiakban kifejtem, ez a kísérlet sem volt sikeres.[82]

Mire az Nftv. 2012. szeptember 1. napján hatályba lépett, már hatályban volt Magyarország Alaptörvénye, amely egyértelművé tette, hogy az alkotmányozó teljes felhatalmazást kívánt a szervezeti és gazdasági kérdések törvényben történő rendezéséhez, ám az Alaptörvény negyedik módosításával továbbment,[83] és a kormánynak adott felhatalmazást arra, hogy az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között meghatározza, gazdálkodásukat felügyelje.[84] Ezen jogkört csupán a kutatás és a tanítás tartalma, módszerei korlátozhatják, ezek azonban érdemi akadályt nem jelentenek. Az Alaptörvény elfogadását megelőző másfél évtized jogalkotása egyértelműen mutatja a mindenkori kormányzat törekvését arra, hogy a – legalábbis állami – felsőoktatási intézmények feletti kontrollt növelni, irányításukat minél erősebben befolyásolni képes jogintézményeket alkosson – és ezzel értelemszerűen szűkítse az autonó-

[81] *Polónyi István* már az 1996-os átfogó módosítást is az autonómia visszafaragásának tekinti. (Polónyi István: 2011b, i.m. 114.)

[82] Az 1985-2012 közötti időszakot átfogó és összehasonlító elemzésére lásd: Rónay Zoltán: Vezetői felelősség alakulása a felsőoktatási autonómia és a munkajogi szabályok változása tükrében, *JURA*, 22. évfolyam, 2016/1, 298–306. (2016c)

[83] Hasonlóan vélekedik erről G. Karácsony Gergely: 2014b, i.m. 62.

[84] Az Alaptörvény és a negyedik módosítás kapcsán utalok arra, hogy ilyen irányú megalkotása és módosítása nem volt alkotmányos szempontból előzmény nélküli, illetve hogy többen is rámutattak az Alkotmánybíróság ezt megelőző „félfordulatára", amellyel a 62/2009. (VI.16.) számú határozatában jelentős mértékben letért a korábbi útról, a gazdálkodási autonómiát alapvetően a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciájaként és nem önmagában, önmagáért való öncélú alapjogként határozva meg, és egyben „megnyitotta az utat a fenntartó általi egyes gazdálkodási, illetve ellenőrzési jogkörök gyakorlása felé." G. Karácsony Gergely: 2014b, i.m. 72., valamint ugyanehhez 99–100. Fontos e kérdéskör tárgyalásához Kocsis Miklós: 2011a, i.m. 127–131. is.

mia területét is.[85] A törekvés nem magyar, de még csak nem is posztszocialista sajátosság. Ugyanis miközben pl. Magyarországon a humboldti értelemben vett autonómia kiteljesedését eredményező törvényt fogadott el az Országgyűlés, az Európai Unióban már évek óta tartott az autonómia alapjainak átalakítása.[86] Az „átértelmezett" autonómiában – különös tekintettel a kutatási tevékenységre, teljesítményre – lépcsőzetes, és számos közreműködővel működő szisztéma jött létre, a tevékenység irányítására és ellenőrzésére olyan összetett rendszereket bevezetve, amelyek tulajdonképpen az állam elszámoltatási rendjét jelentik, és amelyben a kutatók „átveszik annak ellenőrzési módszertanát, jogosítványokat kapnak, de egyúttal a számonkérés sokkal szigorúbb, a konkrét projektekhez sokkal közelebb kerülő ellenőrzési formáit is el kell fogadniuk."[87]

A nemzetközi szakirodalom az autonómiát nem az intézmény zárt keretei között, hanem az érintett felek (és ez a kör bővebb, mint a szűk értelemben vett egyetem) szervezetalakításban és a stratégiai döntéseknek a szervezeten belüli meghozatala során történő részvételével határozza meg.[88] Ebbe a folyamatba a kormányzat többféle módon kapcsolódhat be: *John Fielden* például három megoldást határoz meg: a kormányzaton belüli alacsonyabb szervre, egy erre kialakított külön testületre, vagy magukra az intézményekre történő delegálást.[89] Hogy mégis miért tekintem a gazdasági autonómia felszámolását az autonómia zsugorításának? Mert ugyan globálisan is látható a törekvés a kormányzat nagyobb befolyására, kontrolligényére,[90] a gazdálkodási döntéshozatalból történő teljes mértékű kizárás – a stakeholderek bevonásának mellőzése – Alaptörvényben való biztosítása lehetőséget ad a szükségesnél jelentősebb mértékű autonómiacsökkentésre. Ugyanis az oktatás és kutatás nem

[85] Polónyi István: A papírgyárakról másfél évtized után, *Magyar Tudomány*, 176. évfolyam, 2015/7, 816–817. (2015b), Szövényi Zsolt: i.m. 6.

[86] Bonaccorsi, Andrea – Daraio, Chiara (szerk.): *Universities and Strategic Knowledge Creation, Specialization and Performance in Europe. (PRIME Series on Research and Innovation Policy in Europe)*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007, 241. https://books.google.hu/books?id=8wlPwc5wMzoC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false (2016. 02.25.)

[87] Tamás Pál: i.m. 957., Lásd még: Kohler, Jürgen – Huber, Josef (szerk.): *Higher Education Governance between Democratic Culture, Academic Aspirations and Market Forces*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2006, 135–136.; Brumlik, Micha: Von Freiburg nach Bologna. Parallelen von faschistischer und neoliberaler Wissenschaftsorganisation, *FORUM Wissenschaft*, 2015. (https://www.linksnet.de/artikel/32307, 2016.02.25.)

[88] Kogan, Maurice – Bleiklie, Ivar: Organization and Governance of Universities, *Higher Education Policy*, 20. évfolyam, 2007, 477–478. (https://www.researchgate.net/publication/43901722_Organization_and_Governance_of_Universities, 2019. 08. 03.). Ugyanerre Lásd még: Keczer Gabriella: 2014. i.m. 202–205.

[89] Fielden, John: i.m. 14.

[90] Polónyi István: 2015b, i.m.

önmagában áll.[91] Mindkét tevékenység összetett, bonyolult folyamat, közvetlen és közvetett pénzügyi gazdasági vonzatokkal, ráadásul az akár jellegüket, volumenüket, színvonalukat tekintve különféle tevékenységek eltérő költségszerkezettel bírnak. Ezért az oktatási-kutatási autonómia és a gazdálkodási autonómia egymással szorosan összekapcsolódik, előbbi az utóbbitól is függ.[92] Emellett a kancellári rendszer a szervezeti és a szabályozási autonómiát is csökkenti, hiszen az azzal kapcsolatos hatáskörök érintik az oktatás-kutatás kereteit is.[93] Az egyetemi önkormányzatiság alkotmányos joga ugyanis nem önmagában álló és önmagáért való jog, hanem az oktatás és kutatás szabadsága gyakorlását biztosítja, annak kiteljesedését szolgálja. Ilyen szempontból az önkormányzatiság korlátozása ezen alapjogok sérelméhez vezethet.[94] Az Alaptörvény eredeti, de különösen a negyedik módosítást követő rendelkezése alkalmas arra, hogy a kormányzat közvetve az oktatási-kutatási autonómiát is szűkítse, vagy az e körbe tartozó tevékenységbe beleavatkozzon (sokkal erősebben, mint az Ftv.2. tervezetében szereplő megoldásokkal). „Az Alaptörvény módosított szabályai nem csak az intézmények gazdálkodásának törvényi szabályozását teszik lehetővé, hanem a szabályozási szint lejjebb szállításáról szólnak, így a Kormány közvetlen befolyása alá helyezve az intézményi gazdálkodást."[95] Ezzel a magyar Alaptörvény az Európai Unió tagállamainak alkotmányos szabályozásában azzal válik egyedivé, hogy az egyetemi autonómiát nem annak garantálása, hanem

[91] Nagy Marianna: 2014, i.m. 378., Nagy Marianna: 2015, i.m. 220.

[92] *Polónyi István* rámutatott, hogy „[a]z autonómia-indikátorokon áttekintve látszik, hogy a vagyoni, gazdálkodási (beleértve a tandíj – vagyis önköltség – megállapítását is), és az intézményi struktúrát meghatározó tényezőket a kormányzat a kancelláron keresztül irányítja, a szakirányonkénti és intézményi felvehető létszámokat a minisztérium tételesen kontrollálja." (Polónyi István: 2015a, i.m. 7.) Az persze vitathatatlan, hogy a szabályozási autonómia csak a jogszabályi keretek között érvényesül, sőt nem csupán e rendelkezések korlátozzák hatókörét, de a nemzetközi jogelvek is. Bizonyos esetekben az ebből adódó konfliktusok egészen sajátos tényálláshoz vezetnek. Ennek sajátos és érdekfeszítő példája – nyilván jelentősen eltérő jogi környezetben – a Princeton University vs. Schmid ügy [455 US 100 (1982)], amelyben az egyetem területére – anélkül, hogy vele bármilyen kapcsolatban állt volna – kampány céljából engedély nélkül belépő és az egyetemi rendészet által letartóztatott személy fordult bírósághoz. A perben a szövetségi Legfelsőbb Bíróság (miután a New Jersey alkotmány szólásszabadsági klauzuláját a magántulajdon védelméhez fűződő jognál erősebbnek találva Schmid javára döntött) formai okok miatt elutasította az egyetem fellebbezését. Külön érdekessége az ügynek az egyetemi és a felsőoktatási közvéleményben kiváltott heves vita. (Rabban, David M.: i.m. 257–262.)

[93] Berács József et al.: 35. *Szüdi János* hangsúlyozza, hogy oktatási, kutatási autonómia az e tevékenységhez szükséges szervezet kialakítását és belső szabályrendszer megalkotását is magában foglalja. (Szüdi János: i.m. 424.)

[94] Berka, Walter: Autonomie und Freiheit der Universität: Ein neuer Verfassungsartikel (Art. 81c B-VG) für die öffentlichen Universitäten, *Austrian Journal of Public and International Law.* 63. évfolyam, 2008/2, 306–307.

[95] G. Karácsony Gergely: 2014b, i.m. 73.

épphogy korlátozhatósága érdekében jeleníti meg.[96] Így tehát annak ellenére, hogy a kancellári intézmény bevezetésével újra a szenátus hatásköre lett a rektorválasztás (és a kormányzat egyelőre elállt ennek más, intézményen kívüli személyhez, grémiumhoz telepítésétől),[97] az előzőekben írtakból következően ez csupán részben – és nézetem szerint inkább csak formálisan – jelenti az autonómia körének a korábbi állapot felé szélesítését.[98]

Ezen rendelkezések megteremtették az alapot az állami felsőoktatási intézmények szervezeti és gazdasági autonómiája megszüntetéséhez, amely radikálisan csak 2014. szeptember 1. napját, a kancellári intézmény hatálybalépését követően következett be. A jogalkotó és az intézmények számára egyaránt kihívást jelent, hogy a már idézettek szerinti szerepkultúrás, hierarchizált vezetési struktúrában[99] – amennyire az Alaptörvényben még megmaradt – az autonóm működés és a demokratikus irányítás miként képes megvalósulni. Ez utóbbi módosítás azért tekinthető az igazi fordulópontnak, mert az Nftv. időbeli hatálya első két évében a vezetési struktúra még nem sokban tért el az Ftv.2.-ben megalkotottól. Ennek megfelelően a vezetői felelősség Nftv.-ben rögzített szerkezeti feltételei radikálisan nem módosultak, változást csak az időközben hatályba lépett Mt.4. némileg eltérő szabályai és a Kjt. ezekhez igazodó kismértékű módosítása jelentett. (Hiszen az Nftv. a már említettek szerint ugyanúgy kimondja, hogy a munka törvénykönyvét, valamint – az állami felsőoktatási intézmény tekintetében – a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényt e törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.)[100] Az intézményvezetés szerkezetében – vélhetően kodifikációs átgondolatlanság okán – a kancellári jogintézmény bevezetése nem azonnal, csak egy évvel később, 2015. szeptember 1. napjától hozott változást. Ezen időpontig ugyanis – a kancellár 2014. őszi megjelenése ellenére – a felsőoktatási intézmény felelős vezetője és képviselője továbbra is a rektor volt, aki eljár és dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket jogszabály, az alapító okirat, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe.[101]

A 2014. szeptember 1. napjáig tartó időszakban az akadémiai és a gazdasági vezetés nem különült el, hiszen a rektor volt felelős a felsőoktatási intézmény szakszerű és törvényes működéséért, ő gyakorolta teljes körben a munkáltatói jogokat – a megbízási és a megbízás-visszavonási jogkör kivételével a gazdasági vezető és a belső ellenőrzési vezető esetében is.[102] A vezetés egységes mivolta abban is megnyilvánult,

[96] Rónay, Zoltán: 2018, i.m. 178–179.

[97] Vö. magisztrátus tervezett intézményével. (Bárány V. Fanny: 2015a, i.m. 94–95.)

[98] Polónyi István: 2015a, i.m. 7.

[99] Szüdi János: i.m. 907.

[100] Nftv. 5. § (2) bek., 24. § (4) bek.

[101] Nftv. 13. § (1) bek.

[102] Nftv. 13. § (2) bek.

hogy a szükséges gazdálkodási intézkedések és javaslatok előkészítéséért a gazdasági főigazgató, ennek hiányában a gazdasági igazgató volt felelős.[103] Ehhez képest jelentős hatáskörszűkülés következett be 2014. szeptember 1. napjával, amikortól a rektor felelőssége az intézmény alaptevékenységnek megfelelő működésre csökkent. Bár kodifikációs szempontból helyes, hiszen a 2014. szeptember 1. napját követő vezetésszerkezeti változásokkal való összhang érdekében szükséges, az intézményi autonómia szempontjából végleges és szimbolikus a 2015. szeptember 1. napja utáni módosítás, amely alapján a rektor mint első számú felelős vezető és képviselő mellett – hatáskörébe tartozó feladatai tekintetében – a törvény a kancellárt is a felsőoktatási intézmény vezetőjeként és képviselőjeként nevesíti. Különösen aggályos volt ez a 2014. szeptember 1. és 2015. augusztus 31. napja közötti időszakban, amikor az Nftv. egyrészt kimondta ugyan, hogy az állami felsőoktatási intézményben a kancellár felelős a gazdálkodási intézkedések és javaslatok előkészítéséért (a nem állami intézmények esetében e felelősség továbbra is a gazdasági vezetőt terhelte),[104] de csupán a kancellár új, 13/A. §-ban meghatározott hatáskörének a contrario értelmezésével lehetett a rektori felelősségi és hatáskört megállapítani. A módosítás 2015. szeptember 1. napjától világossá teszi a rektori feladat- és hatáskört. Ez azonban, ahogy azt a szakmai felelősség tárgyaláskor kifejtettem, rendkívül szűkre szabott, és az esetek egy részében szakmai felelősségi alapon nem is számonkérhető, a jogi és különösen kártérítési felelősség megalapozása pedig szinte kizárt, lévén e hatáskörök alapvetően reprezentatív jellegűek. Az Ftv.2.-ben szabályozott széles körű, és szigorú felelősséggel terhelt rektori tisztség ezzel egy kiüresített felelősségű, szimbolikus vezetői szereppé változott.[105]

Különösen szembetűnő ez, ha összevetjük a kancellár 2014. július 24. napja óta kialakított – egy év elteltével (részben a konzisztórium bevezetésével összhangban) kisebb mértékben korrigált – hatásköreivel. Csak visszautalok arra, hogy a működtetés magában foglalja a teljes alaptevékenységi kört, tehát az oktatást és kutatást is, amely feladat szorosan összefügg az Alaptörvényben – még ha csak szűkre szabottan is, de – jelenlévő autonómiakörrel. Ezzel „[a] kancellári rendszer így óhatatlanul – de nem feltétlenül – sértheti az egyetemek tudományos autonómiáját is."[106] Sőt a szakmai tevékenységhez leginkább szorosan – meggyőződésem szerint elválaszthatatlanul – kapcsolódó működtetési funkcióelem, az oktatási igazgatás kancellárhoz telepítése a szabályozás túlbiztosításaként is tekinthető.[107] Ezt a bizonytalanságot csak kis mértékben oldja, hogy a törvény taxatívan meg-

[103] Nftv. 13. § (4) bek.

[104] Nftv. 2014. július 24. napjától hatályos 13. § (4) bek.

[105] Kováts Gergely: 2016a, i.m. 94.

[106] Bárány V. Fanny: 2015a i.m. 96–97.

[107] Nagy Marianna: 2015, i.m. 220–221.

határozott csoportokban rögzíti a kancellár – szakmai felelősség tárgyalása során már ismertetett – felelősségét.

A kancellári jogintézmény bevezetése tehát végső soron egy – lényegében autonómiát korlátozó hatáskörökkel felruházott –[108] „kormányzati ember" kezébe helyezte át az intézmény alaptevékenységének alapjait, feltételrendszerét adó működtetés jogát. Ezzel – kodifikációs szinten – beérett az a folyamat, ami 1996-ban indult meg. Beérett, de nem fejeződött be, és eredményét tekintve is erőteljesen kétségesnek tűnik. Az azonban véleményem szerint jelentősen hozzájárult ehhez a helyzethez, hogy szemben más, régebbi uniós államokban tapasztaltakkal – ahol az intézményvezetés maga alakította át az autonómia kereteit, lehetővé téve ezáltal, hogy a minisztériumi operatív irányítás intézményi szintre delegálható legyen –,[109] a magyar felsőoktatás akadémiai vezetése nem csupán görcsösen elutasított minden kormányzati kezdeményezést, de maga sem tett le alternatív javaslatot. *Móczár József* egyértelműen azzal magyarázza a kancellária iránti kormányzati igényt, hogy az „egyetemeken belül szükséges a megújulás, ami az egyetem iránti és ezzel a hazai tudomány nemzetközi szintre történő emelése melletti elkötelezettség hiányában az egyetemi autonómia keretében nehezen tör utat magának".[110] Megjegyzendő, hogy az elképzelés nem új keletű: mások mellett már *Klebelsberg Kuno* is felvetette 1931-ben mint a rektort a nem akadémiai típusú ügyek alól mentesíteni képes megoldást.[111] A kancellári jogintézmény bevezetése ugyanakkor továbbra sem oldotta meg a sajátos felsőoktatási felelősségi körök szabályozásának hiányát. Sőt továbbra sem „jelenik meg a számonkérhetőség és felelősség az intézmény működtetéséért, mivel a kormányzat által a rendszerben eleve elhelyezett fék gátolja a kockázatos döntések meghozatalát".[112]

A felelősségi szabályok tekintetében – a szankció szempontjából – az Nftv. nem tartalmaz rendelkezést, noha a kancellári, konzisztóriumi jogintézményeket bevezető módosítások arra a hazai és nemzetközi szakirodalomban is ismert felvetésre reflektálnak, miszerint a mai világban a humboldti egyetemi modell meghaladott, az autonómia nem lehet korlátlan és differenciálatlan (azaz különbözőképpen értelmezendő az oktatás és kutatás, a szervezet és a gazdálkodás vonatkozásában), és

[108] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 16.

[109] Tamás Pál: i.m. 961–962.

[110] Móczár József: A magyar felsőoktatás és kutatás kihívásai a közgazdaság-tudomány tükrében, *Magyar Tudomány*, 175. évfolyam, 2014/6, 720.

[111] Ladányi Andor: Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek, *Magyar Közigazgatás*, 55. évfolyam, 2005/9, 534. Ismert, hogy a kancellária ötlete nem csupán kormányzati szinten merült fel, azt 1930-ban a debreceni rektor is kezdeményezte a rektorok általános gazdasági és igazgatási teendőkkel való túlterhelésére hivatkozással. (Ladányi Andor: *A felsőoktatás irányításának történeti alakulása*, Budapest, Oktatáskutató Intézet, 1991, 25–26.)

[112] G. Karácsony Gergely: 2014b, i.m. 65.

egyáltalán nem terjed ki az elszámoltathatóságra.[113] Az Nftv. ugyan felsorol tételes eseteket is, amikor a Kjt. nem vagy csak eltéréssel alkalmazható, de kártérítési, felelősségi szabály nincs ezek között.[114] Ugyanakkor a már hivatkozott általános utaló szabályból adódóan az Mt.4. és a Kjt. irányadó szabályai alkalmazandók. Az Mt.3. és az Mt.4. közötti különbségek e körben nem számottevők. Ugyanakkor az új szabályozás vezetőre vonatkozó fogalma feloldotta a gyakorlatban a vezető és helyettese együttes kezelésének eddigi problémáját, egyértelművé téve, hogy akár részben, akár egészében, akár egy vagy több személy is lehet helyettes. Hogy kik ezek, azt általában a belső szabályok mondják meg. A munkajogi szabályok tekintetében a helyettesnek minősülő személyek esetében általában az a feltétel, hogy a vezető közvetlen irányítása alatt álljanak.[115] A felsőoktatásban azonban a törvényi rendelkezések és azok felhatalmazása alapján, keretei között a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik erről.[116] Ahhoz, hogy az Nftv. hatálya alatt meghatározhassuk az Mt.4. és a Kjt. irányadó szabályait, elöljáróban jelezni szükséges, hogy az Ftv.2. rendelkezéseihez hasonlóan – a két vezetői szint elkülönítését az általánosan bevett rendeleti szabályozás helyett[117] továbbra is törvényi szinten rögzítve – az Nftv. is kimondja, hogy a munka törvénykönyve hatálya alá tartozó munkáltatónál a vezetői megbízás alatt vezető állású munkavállalót kell érteni.[118]

Az Mt.4. a korábbinál tágabb értelemben használja a vezető állású munkavállaló fogalmát, értve ezalatt egyrészt a munkáltató vezetőjét, de idesorolva a közvetlen irányítása alatt álló és – részben vagy egészben – helyettesítésére jogosított más munkavállalót is, valamint a munkaszerződés alapján a munkáltató működése szempontjából kiemelkedő jelentőségű vagy fokozottan bizalmi jellegű munkakört betöltő olyan munkavállalót, akinek alapbére eléri a kötelező legkisebb

[113] Roóz József: i.m. 133–134. *Werner Hauser* szerint a tudomány szabadsága az egyetemeken sem tekinthető korlátlannak, egyrészt azért mert valamennyi oktatási-nevelési ügy az állam mint legfelsőbb vezető ellenőrzési joga alatt áll, valamint azért sem, mert bár a tanítás célja, módszertana, illetve a közvetítés módja a szabadság tartományába esik, de az oktatási rendszer működtetése az állam felelőssége, ezért módja van e körben célokat előírni. (Hauser, Werner: Wissenschaftsfreiheit und universitäre Studiengestaltung, *Österreichische Juristen-Zeitung*, 51. évfolyam, 1996/3, 98–99.). Osztja ezt a véleményt *Hans Peter Bull* és *Veith Mehde* is, akik szerint szintén nem kérdés, hogy az oktatás és kutatás szabadsága a mind jobban élesedő versenyben alkotmányosan garantálandó, de teljesen irreális gondolat, hogy ez a szabadság korlátlan lenne, hiszen a közjogi kereteket az állam meghatározhatja, és meg is kell határoznia. Emellett az egyének és intézmények magánjogi jogviszonyok alanyaiként e jogszabályok keretei közé is szorítva működnek. (Bull, Hans Peter –Mehde, Veith: i.m. 651.).

[114] Nftv. 24. § (6) bek., 36. §

[115] Szűcs Péter: i.m. 98.

[116] Nftv. 37. § (2) bek.

[117] Horváth István: i.m. 563.

[118] Nftv. 37. § (1)–(2), (7) bek. Ezen kívül magasabb vezető még az egészségügyi felsőoktatási intézményben az egészségügyi szolgáltatás irányításáért felelős vezető [Nftv. 99. § (2) bek.].

munkabér hétszeresét.[119] Ez azonban nem automatikus, a munkaszerződésben csupán kiköthető, és csak ebben az esetben alkalmazható szabály. Aki csupán a munkaszerződése alapján minősül vezetőnek, tehát nem ex lege vezető állású, a korábbitól eltérően nem enyhébb felelősségi, hanem az ex lege vezetővel azonos felelősségi szabályok hatálya alá került.[120] E körben egyértelmű, hogy amikor a személyi hatályt vizsgáljuk, nem csupán a munkakör megnevezése mutat utat, azaz nem szükségképpen a helyettes megjelölésű vezetői megbízás az, amely alapján egy vezető helyettesnek minősül. Minden esetben elsődlegesen a munkakör tartalma iránymutató, feladatai között is szerepelhet olyan, amely helyettesítésnek, helyettesítő jellegűnek minősül. Iránymutatást ad az adott személy munkaszervezeti hierarchiában elfoglalt szerepe, a belső szabályok rendelkezése is.[121] E szempontoknak elsődlegesen a nem állami intézmények azon vezető állású munkakörben foglalkoztatott munkavállalóinál van jelentősége, akik az Nftv. szerinti (nem magasabb) vezetői feladatokat látnak el. Ehhez hasonló megoldást alkalmaz az Nftv. újabb módosítása a kancellár tekintetében is, akinek – akadályoztatása, érintettsége, valamint a kancellári tisztség átmeneti betöltetlensége esetén – helyetteseként a szervezeti és működési szabályzatban kijelölt vezető jogosult eljárni.[122] Ugyanakkor a felsőoktatásban gyakran előszeretettel használják az intézmények a „vezető" megjelölést az erre egyébként megbízással nem rendelkező és tevékenysége alapján sem vezetői feladatokat ellátó személyekre (pl. projektvezető). Más esetben a jogszabály megjelölése teremt bizonytalanságot. Ez a helyzet a doktori iskola vezetőjével, akinek megjelölése kifejezetten szervezeti egység vezetői tevékenységre utal, miközben a doktori iskola szervezeti egység mivolta egyáltalán nem szükségszerű (az intézmény szabályozási autonómiájától függ, de az elnevezés nem opcionális), miközben a megbízás módja a hagyományos vezetőkétől teljesen eltérően alakul (nincs kötelező pályáztatás, sőt, részére lényegében már kinevezését megelőzően feladatot ír elő a jogszabály: a doktori iskola vezetőjének javasolt személy a doktori iskola létesítésére vonatkozó kérelmet előzetes véleménynyilvánításra a doktori tanács, majd annak egyetértése esetén a szenátus részére való beterjesztés érdekében a rektor részére megküldi).[123]

Az állami és nem állami intézmények vezetőinek felelőssége közötti eltérés azonban nem csupán az Mt.4. alkalmazhatóságának eltérő terjedelméből fakad. Az a körülmény, hogy az anyagi vonzattal járó vezetői döntések szinte kizárólag

[119] Mt.4. 208. §

[120] Szűcs Péter: i.m. 98–99.

[121] Lőrincz György: 2014b, i.m. 379.

[122] Nftv. 13/A. § (6) bek.

[123] A doktori iskola vezetőjét a doktori iskola egyetemi tanár törzstagjai közül – a törzstagok többségének javaslatára – a doktori tanács választja, és a rektor nevezi ki legfeljebb ötéves időtartamra. A kinevezés többször is meghosszabbítható [Doktori r. 4. § (1) bek., 5. § (4) bek.].

a kancellári működési körben hozhatók meg, a kártérítési felelősségi szabályok gyakorlati alkalmazhatóságát is e körre, azaz a kancellárra és az intézményi hierarchiában alatta helyet foglaló vezetőkre szűkíti. A kártérítési szabályokat ennek tükrében is szükséges vizsgálnunk. E vonatkozásban kiemelt jelentősége van az intézmények gazdasági vezetőire vonatkozó felelősségi szabályoknak.[124] A gazdasági vezető feladata az államháztartási rend szerinti feladatok ellátása, azaz a gazdasági szervezet vezetése és ellenőrzése, az Ávr.-ben számára meghatározott feladatok felelős ellátása, és felsőoktatási intézmény esetén az annak más szervezeti egységéhez beosztott, a tervezéssel, gazdálkodással, finanszírozással, adatszolgáltatással és beszámolással kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős személynek iránymutatás adása.[125] Bár a fő szabály szerint tevékenységének ellenőrzése a költségvetési szerv vezetőjének hatásköre, az Nftv. rendelkezései következtében azon a kancellárt kell érteni.

Az Mt.4. szerint a vezető gondatlan károkozás esetén a teljes kárért felel.[126] Ahogy arra már utaltam, a jogirodalom álláspontja egységes a Ptk. szabályainak mögöttes alkalmazását illetően.[127] A fentiekből következik, hogy a nem állami felsőoktatási intézményekben a magasabb vezető és vezető megbízással rendelkezőnek megfelelő vezető állású munkavállalók felelőssége korlátlanná vált. A korábbitól eltérően a vezetői felelősség körében nem érvényesül a kártérítés-korlátozás enyhe gondatlanság esetén sem. A bírói gyakorlat azonban abban az esetben, ha egy pénzügyi vonzattal járó döntés az észszerű kockázatvállalás körét nem haladja meg, akkor sem állapítja meg a kártérítési felelősséget, ha a döntés egyébként gazdasági szempontból rossz volt.[128] Itt szükséges megemlíteni, hogy a szakirodalom külön tárgyalja a vezetők (vagyon)gazdálkodás körében elkövetett kötelezettségszegésért való felelősségét, rámutatva e körben, hogy a köztulajdonban álló vagyontárgyakkal kapcsolatos döntéseket természetes személyek vagy belőlük álló testületek hozzák meg. Ez az általános munkajogi kártérítési felelősség alapjaihoz vezet, amely a lényeges kötelezettségszegésre alapozza a helytállást. E körben tehát mindig azt kell

[124] A magán felsőoktatási intézmények is foglalkoztathatnak magasabb vezetőként kancellárt, valamint az egyházi felsőoktatási intézményekkel együtt magasabb vezetőként gazdasági vezetőt is foglalkoztatnak, aki ugyanúgy felelős a gazdálkodási intézkedések és javaslatok előkészítéséért, mint az állami felsőoktatási intézményben a kancellár. Ott azonban nem a gazdasági vezető helyett, hanem a felett működik, hiszen nem csupán gondoskodik a gazdasági vezetői feladatok ellátásáról, hanem ennek keretében megbízza a gazdasági vezetőt, visszavonja a gazdasági vezető megbízását [Nftv. 94. § (2) bek., 93. § (6) bek., 13. § (4) bek., 13/A. § (2) bek. f) pont].

[125] Ávr. 11. § (1) bek.

[126] Mt.4. 209. § (5) bek. Az eredeti (4) bekezdés számozása 2014. március 15-től változott (5) bekezdésre.

[127] Lőrincz György: 2008, i.m. 845–846.

[128] Kun Attila: 2014, i.m. 342.

vizsgálni, hogy a döntés, intézkedés vagy éppen a mulasztás során megvalósult-e lényeges kötelezettség megszegése. Ha munkaköri kötelezettségen vagy a vezetői mivoltával összefüggésben a közvagyonnal való felelős gazdálkodás kötelezettsége volt az érintett személynek, a felelősségre vonás vizsgálata nem mellőzhető.[129] A kancellár esetében nem kérdéses a felelősség fennállása, azonban a rektor esetében már vitatható, hogy a jelenlegi hatásköreiben mennyiben merülhet fel önállóan közvagyonnal kapcsolatos intézkedése.[130] E körben azt is vizsgálni kell, hogy melyek a közvagyonnal való gazdálkodáshoz kapcsolódó kötelezettségek, mely rendelkezéseken nyugszanak a felelősség anyagi jogi tartalmát adó normák.[131]

Minthogy a Kjt. 2012. július 1. és december 31. között nem tartalmazott olyan rendelkezést,[132] miszerint az Mt.4. nem lenne e körben alkalmazandó, azonban saját rendelkezései között egyezően írta elő, hogy a magasabb vezető a vezetői tevékenységének keretében gondatlanul okozott kárért teljes mértékben felel,[133] az Nftv. ezen időpontban kárfelelősséget megállapító szabálya hiányában az állami intézmények esetében is érvényesült a korlátlan felelősség, és nem csupán a magasabb vezetői, hanem a vezetői megbízással rendelkezők körében is. Ez csak 2013. január 1. napjától változott meg, amikor a Kjt. visszaállt a szűkítő szabályozásra, kimondva, hogy az Mt.4. 208–211. §-a, tehát a kárfelelősségi szabály is csak a magasabb vezetőre alkalmazható.[134] Ez – még mindig nem lévén Nftv. különös rendelkezés – azt jelentette, hogy a magasabb vezető korlátlanul felel,

[129] Kapa Mátyás: Felelősség a közvagyonnal való gazdálkodásért, avagy jogágak véletlen találkozása a boncasztalon, *Pénzügyi szemle*, 56. évfolyam, 2011/4, 475–476.

[130] A kancellár felelőssége a vagyongazdálkodásért és annak körében a műszaki, létesítmény-hasznosítási, üzemeltetési ügyekért és e területen a működés irányításáért nyilvánvaló [13/A. § (2) bek. a) pont], a vagyon értékesítése azonban már korántsem egyértelmű. Lényegében a törvény e ponton is a teljes felelőtlenség rendszerét teremti meg, mert megengedi, hogy az állami felsőoktatási intézmény a vagyonkezelésében lévő állami vagyon tulajdonjogát saját hatáskörben a Magyar Állam nevében eljárva, az Nftv.-ben meghatározott egyéb feltételek mellett [89. § (2) bek. a)–b) pont] átruházza, s ugyan az erre irányuló kérelem részletes indokolásának kötelezettségét előírja [89. § (2)–(3) bek.], de az Nftv. nem rendelkezik arról, hogy az intézményen belüli döntést ki hozza meg. E vonatkozásban a szenátus hatásköre csak annyi, hogy ő fogadja el az intézményfejlesztési tervet, amelyben a fejlesztéssel, a fenntartó által a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott vagyon hasznosításával, megóvásával, elidegenítésével kapcsolatos elképzeléseket, a várható bevételeket és kiadásokat is meg kell határozni [12. § (3) bek. c) pont, (4) bek.].

[131] Kapa Mátyás: i.m. 475–476.

[132] Kjt. 2014. július 1. napjától hatályos 83. § (1) bek. csak annyit írt elő, hogy a közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt.-nek a munkáltató és a munkavállaló kártérítési felelősségére szóló rendelkezései (XIII. és XIV. fejezet) közül a 178. § és a 191. § nem alkalmazható. Tehát a 209. § alkalmazható maradt.

[133] Kjt. 82. § (1) bek.

[134] Kjt. 24. § (2)

a vezető felelőssége azonban azonos lett a vezetői megbízással nem rendelkező közalkalmazottakéval.

A nem koherens szabályozást az Nftv. kiegészítése sem oldotta fel. Noha ismét bekerült a szabályozásba, hogy a magasabb vezető a vezetői tevékenységének keretében gondatlanul okozott károkért teljes mértékben felel, illetve hogy a magasabb vezető a vezetői tevékenység keretében szándékosan okozott kárért, illetve a nem vezetői tevékenysége keretében okozott kárért az általános felelősségi szabályok szerint felel azzal az eltéréssel, hogy a nem vezetői tevékenység során okozott gondatlan károkozás esetén a felelősség mértéke a vezető tizenkét havi átlagkeresetéig terjedhet, ez csak annyit jelentett, hogy az Ftv.2. hatálya alatti állapot állt vissza. Ráadásul az is csak a közalkalmazottak esetében, mert az Mt.4. hatálya alatt dolgozók vonatkozásában az analógiát előíró, már ismertetett szabály hatálya a kárfelelősségi rendelkezésre már nem terjed ki. A hatályos rendelkezések szerint tehát újra egyenlőtlen a szabályozás.

A nem állami intézmények minden vezetőjének felelőssége teljes, az állami intézmények magasabb vezetőinek – a nem vezetői munkakörben okozott gondatlan kárért való korlátozott felelősséggel kiegészülve – szintén teljes, a vezetőké az általános szabályok szerint részben korlátozott.[135] A közalkalmazotti jogviszonyból származó kötelezettség megszegésével okozott kárt kell megtéríteni, ha a közalkalmazott nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, azonban a kártérítés mértéke nem haladhatja meg a közalkalmazott négyhavi távolléti díjának összegét, kivéve a szándékos vagy súlyosan gondatlan károkozás esetét, amikor a teljes kárt kell megtéríteni. Súlyosan gondatlannak minősül a károkozás, különösen, ha a közalkalmazott a munkáltató gazdálkodására vonatkozó szabály – szándékosságnak nem minősülő – súlyos megsértésével, vagy az ellenőrzési kötelezettség elmulasztásával, illetve hiányos teljesítésével okozta a kárt, vagy a kár olyan – jogszabályba ütköző – utasítás teljesítéséből keletkezett, amelynek várható következményeire az utasított közalkalmazott előzőleg a figyelmet felhívta.[136]

Minthogy az Nftv. a rektor és a kancellár számára biztosítja a hatáskör-átruházás lehetőségét,[137] ez esetben az is kérdés, hogy az átruházott jogkörben eljáró személy felelőssége miként alakul. Állami intézményben – minthogy a vezetői kört az Nftv. taxatív módon felsorolja – e személy az átruházás folytán nem, kizárólag vezetői, magasabb vezetői megbízás esetén minősülhet vezetőnek. Azonban álláspontom szerint a nem állami felsőoktatási intézmények esetében az átruházott hatáskör, ha munkaszerződésben történik az átruházás, és az egyéb törvényi feltételek is fennállnak, kimerítheti az Mt.4.-nek azon vezető állású

[135] Mt.4. 179. §
[136] Kjt. 81. § (1) bek.
[137] Nftv. 13. § (3) bek.

munkavállalóra vonatkozó fogalmát, aki a munkáltató működése szempontjából kiemelkedő jelentőségű vagy fokozottan bizalmi jellegű munkakört tölt be, ha alapbére eléri a kötelező legkisebb munkabér hétszeresét.[138]

Végül, ahogy arra korábban már utaltam, a kancellári jogintézmény bevezetése nem csupán azért nem tekinthető az autonómiaszűkítő, a kormányzati kontrollt jelentősen növelő intézkedések befejezésének, mert a fentiekben ismertetett felelősségszabályozási hiátus továbbra is fennmaradt, hanem mert a folyamat a konzisztórium bevezetésével folytatódott. A konzisztórium jogintézményét a testületi felelősség kapcsán részletesen tárgyalom, itt most csak két következményére térek ki. Az, hogy a korábban a kancellár hatáskörét képező és a szenátust korlátozó egyetértési jog e testülethez került, azt is jelenti, hogy az autonómiát intézményen belül korlátozó eszköz az intézményen kívül funkcionál. A kancellár ugyanis az intézménnyel állt közalkalmazotti jogviszonyban, így legalább formálisan a szervezeten belül juttatta érvényre a fenntartói akaratot. A konzisztórium azonban az intézmény és a fenntartó között működik, a hierarchiában a rektor és a kancellár felett áll.

Olyan testület kialakítása, amellyel nyugat-európai mintára elválaszthatók a gazdasági szempontok a tudományos hatásköröktől, önmagában nem aggályos,[139] a kialakítás módja azonban meghatározó. A konzisztórium esetében az is figyelemre méltó, hogy hatáskörénél fogva képes közvetve, de akár közvetlenül is beavatkozni az intézményi alaptevékenységbe.[140] Ezzel pedig átlépi az autonómia határát, méghozzá úgy, hogy az érdemi döntésbe (hiszen az egyetértési jog lényegét tekintve ezt jelenti) a felsőoktatásban érintetteket nem vonja be (egyetlen képviselőjük az egyötödös szavazati arányt képviselő rektor). Döntésével szemben, illetve annak elmulasztása esetén a négy tag kinevezésében közvetlenül vagy közvetve közreműködő, felettük utasítási, illetőleg a kancellár esetében munkáltatói jogot gyakorló[141] fenntartó felé élhet kifogással, kétségessé téve, hogy akár vitás, akár egyértelmű autonómiasértés esetén biztosított-e az érdemi jogorvoslat. A másik probléma ismét a felelősség. Joggal merül fel ugyanis a kérdés, hogy három, egyébként sem az intézményhez, sem a minisztériumhoz munkajogilag nem kötődő olyan személy, aki ellenszolgáltatás nélkül vesz részt a fenti, rendkívüli kockázattal járó döntések meghozatalában – egyúttal átvéve a felelősséget nem csupán az eddig is „felelősség nélküli" szenátustól, de e körben az egyetem két, a törvényben felelősséggel terhelt vezetőjétől is – erre irányadó külön jogszabályi rendelkezés hiányában miként lesz

[138] Mt.4. 208. § (2) bek. A kártérítés mértékével összefüggő kérdésekre egyebekben lásd: Hajdú József: i.m. 128.

[139] Hamza Gábor: 2014, i.m.

[140] Bárány V. Fanny: 2015a i.m. 97.

[141] Németh Márton: A kancellár a mi emberünk, *Ars Boni jogi folyóirat* 2015. február 24. http://www.arsboni.hu/a-kancellar-a-mi-emberunk.html (2016. 02.23.)

számonkérhető. A fentieken túlmenően további megkérdőjelezhető hatása is lehet a konzisztórium működésének. Ugyanis a korábban a kancellár vonatkozásában tett megállapítás ez esetben már a konzisztóriumra kiegészítve is igaz: „Mindazonáltal így jelentősen lecsökken az esélye a status quo átalakulásának, és egyúttal az intézmények nagy ívű fejlődésének is, mivel egy aktivista felfogású rektor (anyagi befektetéssel járó) fejlesztési törekvéseit egy biztonságra törekvő, illetve a törvényi célkitűzést szem előtt tartó kancellár vélhetően akadályozni fogja, míg ellenkező esetben egy bátrabb kancellár aktív szerepfelfogása sem segít akkor, ha a rektor nem kívánja meghozni a szükséges fejlesztési döntéseket."[142]

IV.1.3. Autonómia és felelősség de lege ferenda

Mindezeket összegezve úgy vélem az autonómia kérdését újra napirendre kell venni és abból az alapfeltevésből kell kiindulni, miszerint az autonómia és a felelősség együtt jár. Azaz a felelős és hatékony működést nem az autonómia rovására, hanem annak minél szélesebb körű deklarálásával kell biztosítani. Az autonómiából ugyanis következik az intézmény és a keretei között működő egyének, oktatók, kutatók, hallgatók szabadsága, de ezen felül, illetve éppen ebből fakadóan az ezzel járó felelősség is. Az autonómia éppen ezért a felsőoktatási intézmény feladatainak megvalósulását, az oktatáshoz való jog, illetve az oktatás és a tudomány szabadsága mint alapjogok érvényesülését szolgálja, és soha nem lehet öncélú. Megfordítva a tételmondatot, minél szűkebb az autonómia, annál jobban csökken a felelősség. Ezt a hatást erősíti, hogy a kormány a gazdasági autonómiát csökkentette, és a kancellár esetében a konzisztórium is további kontrollt, egyben felelősségelvonást jelent, valamint, hogy a rektor felelősségét úgy kalibrálták, hogy csak az intézmény egy részéért felel, azonban ott is úgy, hogy a felelősségi körébe tartozó tevékenységekre csak részben, vagy egyáltalán nincs ráhatása. Részben, mert a munkáltatói jogkör gyakorlása az oktatók, kutatók felett is a kancellár egyetértéséhez kötött, és egyáltalán nem, mert a működtetés kancellári hatáskör, s minthogy a működés működtetéstől való elválasztása fogalmilag kizárt, így a működésért úgy felel, hogy függ a hozzá nem tartozó kancellár tevékenységétől. A saját kezdeményezésre kidolgozott felelősségkonstrukció alkalmas lehet arra, hogy bizonyítsa, az intézmények képesek az autonómiával felelősen élni, de éppen ezért működésük kiteljesedéséhez nagyobb fokú autonómiára van szükségük. A fenntartó erőteljesebb, az intézményi működési rendellenességekre alapozott fellépésével szemben a transzparens és felelős működés elegendő érv lehet.

[142] G. Karácsony Gergely: 2014b, i.m. 65–66.

Az autonómia szélesítéséhez tehát a felelősség tisztázása, ehhez pedig a hatályos jogszabályi környezet jelentős átalakítása szükséges. Mindenekelőtt az Alaptörvényben vissza kell állítani a „korlátozás-mentes" autonómia szabályozást – kiemelten a közvetlen rendeleti jogalkotásra felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezését. Ki kell mondani, hogy a felsőoktatási intézmények – fenntartótól függetlenül – autonómiával rendelkeznek, amely nem csupán az oktatási és tudományos tevékenységükre, de annak szervezeti kereteire és az ahhoz szükséges gazdálkodási tevékenységre terjed ki. Ezzel párhuzamosan rögzíteni kell azokat a követelményeket, amelyek megvalósulása a biztosítja, hogy ezen autonómiával az intézmények ne élhessenek vissza, illetve hogy az ne rontsa hatékonyságukat. Ennek keretében ki kell mondani, hogy milyen elveknek kell érvényesülni a vezetési struktúrában: az akadémiai vezető mellett meg kell jelennie a professzionális menedzsernek, a stratégiai döntések során pedig a piaci-társadalmi környezet visszajelzésének is (vö. boardizmus). Nem vitásan a fenntartó ellenőrzési és bizonyos keretek között beleszólási jogosítványait is deklarálni kell, azonban itt ismét szembesülnünk kell azzal a problémával, amely a fenntartók közötti különbségből ered. Amíg ugyanis a nem állami intézmények fenntartói jobbára saját vagyonukat fektetik az intézmény alapításába és működtetésébe, és ebből adódóan jelentősebb befolyásuk iránti igényük megalapozott, az állam a hazai és uniós adófizetők pénzét használja fel arra, hogy alkotmányos közfeladatát ellássa. Ezért helyette sokkal inkább az adófizetők szerepének kellene érvényesülnie. Ez persze nem valósulhat meg közvetlenül, de megfelelő intézmények útján igen. Ezen feladatok kormányhoz telepítése azonban aggályos lehet, hiszen, itt az ágazatirányító és fenntartói szerep is összekeveredhet, valamint az ágazatirányítás szükségképpeni politikai motívumai a fenntartói irányításban is megjelenhetnek. Ez a fenntartói feladatkör kormánytól egy független, Országgyűlés által az érintettek jelöltjeiből választott fenntartói testülettel lenne megoldható. Végül pedig fontos garanciális elem a vezetők felelősségének kimunkálása, nem csupán az egyszemélyi vezetők világos jogi (kártérítési) felelősségére, hanem a testületek tagjainak hasonló felelősségére is kiterjedően, amelyről a testületi felelősség körében szólunk bővebben.

Az Alaptörvénynek nem az autonómia korlátozását kellene biztosítania, hanem épp az autonómia garanciáit kellene tartalmaznia. Természetesen korántsem biztos, hogy egy ilyen kezdeményezés kedvező fogadtatásra talál, de megkísérlésének elmaradása egyértelműen kedvez a jelenlegi állapotok konzerválásának.

IV.2. Felelősség a hatályos normatív környezetben

IV.2.1. A szabályozásról általában

Amint azt láthattuk, a felsőoktatási intézmények vezetésével járó felelősség megállapítása során számos nehezítő körülménnyel szembesülünk. A nehézség abból fakad, hogy a felelősséggel összefüggő fogalomkészlet és normatív szabályozás ellentmondó, esetenként hiányos. Ez már önmagában problémákat okoz, hiszen a felelősség-fogalom értelmezésének sokfélesége egyedül is alkalmas arra, hogy a felelősségmegállapítás ne legyen egyértelmű.

Az, hogy a jogalkotó már a felsőoktatási intézmény fogalmát sem definiálja pontosan, azt eredményezi, hogy a jogtudomány kényszerül – az általa fontosnak ítélt típusjegyek alapján – a kategorizálására, az intézményrendszerben történő elhelyezésre. Ez pedig – a tudomány szabadságából adódóan – azt is jelenti, hogy mindazok, akik erre vállalkoznak, a maguk által hangsúlyosnak vélt ismertetőjegyekre alapozva alkotnak fogalmat. Radikális eltérésekkel eleddig érthetően nem találkoztunk, de elegendő csak arra utalni, hogy a többségi vélemény mellett, amely ezen intézményeket közjogi jogi személyiségű közintézetként definiálja, megjelenik az a nézet is, amely köztestületi elemeket is azonosít.[143] A két alapintézmény-típus közti különbség – ha a felelősség kérdéskörére koncentrálunk – már jelentőséggel bírhat. Hasonló problémát okoz az állami, nem állami fenntartású intézmények közötti distinkció elmaradása is.[144]

Az előző fejezetekben láthatóvá vált, hogy ugyan a vezetéstudomány megkísérelte a vezetés fogalmát meghatározni, a definícióra vállalkozók is gyakran utalnak arra, hogy részben annak magától értetődő, részben annak rendkívül komplex mivolta miatt csak sematikus leírás adható. Ezek többsége pedig az üzlet világára koncentrálva a vállalati menedzsment, míg másik részük a közigazgatásból kiindulva a hivatalvezetés szempontjaira épít. A felsőoktatási intézmények vezetésének fogalmára ezért csak analóg módon következtethetünk. Ráadásul utóbbi fogalom az ágazat világszintű, jelentős mértékű átalakulása miatt is folyamatosan formálódik, így már maguk a kérdésre használt kifejezések sem egységesek, a lingvisztikai különbözőség pedig gyakran tartalmi differenciákat is kifejez.[145]

Ugyanígy szembesülünk a felelősség fogalmának rendkívüli sokszínűségével is: nem csupán magyar sajátosság, hiszen a nemzetközi irodalom is arra a megállapításra jutott, hogy hiányzik a felelős vezetés közmegegyezéses fogalma, aminek

[143] Árva Zsuzsanna: 2013, i.m. 151.
[144] G. Karácsony Gergely: 2014a, i.m. 35–36.
[145] Halász Gábor: i.m. 8–10., Barakonyi Károly: 2004, i.m. 584–599., Kleimann, Bernd: i.m. 330–332., Kohmann, Oliver: i.m. 11–12.

következtében a mentális, morális és jogi felelősség is önálló fogalomként, eltérő jelentéstartalommal funkcionál.[146] Elkülönülő felelősségértelmezéssel találkozunk a mentális, morális és jogi szempontokból kiindulva, de befolyásolja a fogalomalkotást a felelősséget meglapozó cselekmények jellege, iránya, a mögöttes szándékok is.[147] Ráadásul a felsőoktatási intézmények vezetői tekintetében – e tisztségeknek az intézmények sajátosságaiból fakadó státusza azt eredményezi, hogy – a felelősség megállapítása korántsem szűkíthető le a jogi felelősségfogalomra. A sok évszázados hagyományon nyugvó szervezeti működés, a kollegialitás erőteljes érvényesülése, az egyéni autonómiák nagy foka is szükségessé teszik a pszichológiai és etikai felelősség vizsgálatát. A felelősségi fogalmak közötti különbségek és átfedések alapján látható, hogy mennyire differenciált a vezető tetteinek e szempontokból való megítélése, megítélhetősége. Mindemellett az is nyilvánvaló, hogy a jogi felelősség kérdése is összetett, különösen a polgári jogi és munkajogi felelősség egymáshoz való viszonyának változása, utóbbi átalakulása következtében.

Bár a vezetők körében fogalmi bizonytalansággal – törvény taxatív felsorolásából adódóan – nem kell számolnunk, az állami és nem állami intézmények esetében az Nftv. és az Mt.4. vezető-fogalmának eltérései komoly következménnyel járnak. Emellett pedig nem kerülhetők meg az állami intézmények vezetői körének jelentős átalakulásából adódó problémák sem, elsősorban a rektor és a kancellár hatásköri viszonyaiból adódó, a felelősségre eminensen kiható jogalkotói hibák.[148]

További nehézséget okoz, hogy e körben sem a közösségi, sem a hatályos alkotmányos (alaptörvényi) szabályozás nem nyújt érdemi segítséget. Részben azért, mert miközben a közösségi joganyag a felsőoktatás tekintetében a nemzeti hatáskörű szabályozást részesíti előnyben, a felsőoktatásra vonatkozó számos program végrehajtása a tagállami keretek között végső soron intézményi feladattá válik.[149] Mindezt érinti az EU Bíróságának egyre aktivizálódó és egyre inkább az uniós szabályozás expanzióját jelentő ítélkezési gyakorlata.[150] Mindemellett az alaptörvény sem ad útmutatást a felelősség tekintetében, e körben teljes a jogalkotó (elsősorban az országgyűlés, állami intézmények esetében a kormány) szabadsága, korlátot egyedül a tudomány szabadsága jelent. Magának a szabadságjognak az értelmezése, annak az Alaptörvény-beli megfogalmazása és a rektor, kancellár kötelezettségeire gyakorolt hatása is számos vita forrása a jogirodalomban.[151] A

[146] Waldman, David, A. – Galvin, Benjamin M.: i.m. 328., Pless, Nicola M. – Maak, Thomas – Waldman, A. David: i.m. 52.

[147] Pless, Nicola M. – Maak, Thomas – Waldman, A. David: uo., Hamilton, V. Lee: i.m. 319–320.

[148] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 16–17.

[149] Winkler, Roland: i.m. 859–866.

[150] Garben, Sacha: i.m. 136–137., 226–229.

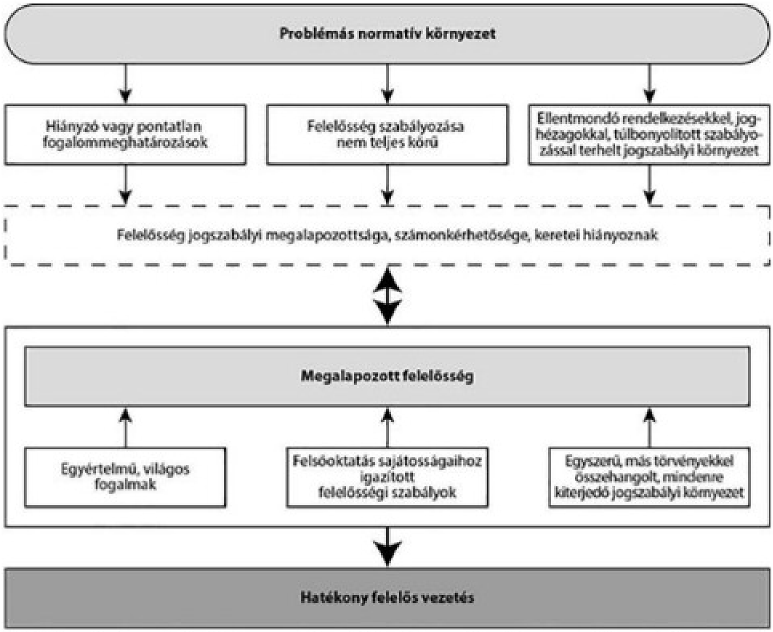
[151] Pl. Kocsis Miklós: 2011b, i.m. 30–31.

nemzetközi szakirodalomban is folyamatosan vizsgált kérdéskör elemző bemutatásával rávilágítottam arra, hogy a felsőoktatási intézmények vezetésével járó felelősség megállapítását az alaptörvényi rendelkezések nem segítik, sőt bizonyos tekintetben az értelmezési nehézségekből fakadóan még nehezítik is azt.

A felsőoktatási jogalkotás általában előszeretettel használ fogalmakat jogszabályi értelmezés nélkül, magától értetődően, a jogalkalmazók által bevett tartalommal. Nem csupán a felsőoktatási intézmények fogalma, vagy a vezetők kapcsán, a hallgatói jogviszony tekintetében is. Ezzel két jelentős probléma van. Egyrészt a jogalkalmazók számossága, jogi képzettségük eltérő színvonala vagy akár hiánya kétségessé teszi, vajon beszélhetünk-e egyáltalán jogalkalmazók közmegegyezéses értelmezésén, és ha igen, az vajon mennyire illeszkedik az adott jogviszony dogmatikájába. Ráadásul számos esetben szembesülünk azzal, hogy gyakran maga a jogalkotó is akár a korábban ismert, alkalmazott tartalomtól, akár a jogdogmatikai okszerűségtől idegen normatív környezetet hoz létre egy fogalom körül. Mindezt tetézve az egyébként is nagy gyakoriságú, megalapozott kritikával illetett jogalkotás[152] következtében a felsőoktatási jogszabályi környezet állandó átalakulásban van, miközben a jogalkotó továbbra is adós a hatáskörök világos meghatározásával és egymástól való elhatárolásával. Sőt nem csupán a törvényi szabályozás hiányos és ellentmondó, de nagy számban tartalmaz végrehajtási rendeletre utaló szabályt, miközben ezzel párhuzamosan e rendeletek jelentős része hiányzik. Összességében ez olyan fogalmi és jogszabályi környezethez vezet, amelyben a vezető végeredményben nem lehet tisztában tényleges feladataival, nem ismerheti kötelezettségeit és a vele szemben megfogalmazott elvárásokat, mindez pedig még akkor is kétségessé tenné a felelősség megállapítását, ha legalább annak szabályai kidolgozottak lennének.

Mindezek alapján bizton állíthatjuk, hogy a felsőoktatási intézmények vezetésével kapcsolatos fogalomkészlet egységes értelmezést kizáróan sokszínű mivolta, valamint a normatív környezet állapota (hiányos, ellentmondó és folyamatosan változó jellege) ellehetetleníti, de legalábbis jelentős mértékben megnehezíti a vezetői felelősség alapos és körültekintő vizsgálatát és az azon alapuló felelősségmegállapítást. (*A jogszabályi környezet és a felelősségmegállapítás egymáshoz való viszonyához lásd az 5. ábrát.*)

[152] Szabó Imre: i.m. 423., G. Karácsony Gergely: 2014c, i.m. 490–499., Kiss László: 2016b, i.m. 183.



5. ábra: A jogszabályi környezet és a felelősségmegállapítás egymáshoz való viszonya (saját forrás)

Mindebből következően a jogalkotónak haladéktalanul szükséges lenne a felsőoktatásra irányadó törvényi rendelkezéseket áttekinteni, és mindenekelőtt a legalapvetőbb fogalmakat ágazati szinten definiálni. Ennek során indokolt e fogalmaknak a kapcsolódó más ágazatokba tartozó (közigazgatási, közigazgatási eljárási, munkajogi) szabályozásokkal való összehangolása is, továbbá számos esetben a jogértelmezési bizonytalanságot eredményező utaló szabályok sokasága helyett önálló szabályozás kidolgozása.

IV.2.2. Felelősség a kettős vezetésben

A kancellári jogintézmény bevezetése ellenére az Nftv. továbbra is a rektort határozza meg általában – tehát a fenntartó személyétől függetlenül – a felsőoktatási intézmény első számú felelős vezetőjeként és képviselőjeként. Azonban ez a széles hatáskör az állami intézmények esetében korlátozott, hiszen ott a törvényben rögzített feladatai tekintetében a kancellár is a felsőoktatási intézmény vezetőjeként és képviselőjeként jár el.[153] Ezt a kettősséget akként oldja fel az Nftv., hogy elválasztja

[153] Nftv. 13. § (1) bek.

a két vezető – ti. a rektor és a kancellár – felelősségi körét: az állami felsőoktatási intézményben a rektor a felsőoktatási intézmény alaptevékenységnek megfelelő működéséért felelős,[154] a kancellár pedig az intézmény működtetéséért,[155] illetve külön is kiemelten a gazdálkodási intézkedések és javaslatok előkészítéséért.[156] (A nem állami felsőoktatási intézményekben ez utóbbiért a gazdasági vezető felel.)[157] A rektori és a kancellári felelősség eredője és egyszersmind a két vezető közötti hatásköri problémák gócpontja is az a felismerés, amely szerint korábban a rektor a szervezetet felülről és teljes vertikumában vezette (és a nem állami intézmények esetében vezeti jelenleg is).[158] Ebbe a hagyományosan kiforrott képletbe nehezen illeszthető be a kancellár. Ha az előbbiekben megfogalmazottakat analóg módon a kancellárra is kivetítjük, azt látjuk, hogy még abban az esetben is, ha a kancellár képes egyfajta szellemi vezetőként fellépni, az mindenképpen az intézményi polgárság (akadémiai és kancellári szféra) megosztását, a korábbi ellentétek elmélyítését eredményezi. Ráadásul a kancellári hatáskörökből nehezen vezethető le egy magas szintű, az intézmény stratégiai irányait önállóan meghatározó útmutatás kialakítása. Ha a kancellár szűken értelmezi hatásköreit, akkor működése mindössze a rektor fentiek szerint megfogalmazott vezetési ethoszának támogatására korlátozódhat. Azonban a kancellárral szemben nem a rektor fogalmazza meg az elvárásokat, és azok nem is a magas szintű szakmai víziók támogatásában öltenek testet. Az állam mint fenntartó írja elő számára a teljesítendő feladatokat, amelyek első sorban a kormányzat, a fenntartó érdekeinek képviseletét jelentik, amelyek vagy találkoznak az akadémiai szféra elképzeléseivel, vagy éppen szemben állnak azzal.

A rektor és a kancellár között azonban nem csupán az előbbiek szerinti érdekellentét elvi lehetősége áll fenn, de a törvény alapján a két vezető hatáskörének tartalma sem rögzíthető teljes bizonyossággal. Ennek azonban nem csupán szabályozástechnikai oka van, a két terület elhatárolása tartalmilag sem egyszerű. Az állami intézmények rektorának hatásköre – a kancellár jogintézményéből adódóan – ex lege szűkebb, mint a nem állami intézmények esetében. A jogalkotó megkísérelte az „alapfeladatnak megfelelő működés" kibontását, rögzítve ezzel a felelősségi köröket az állami intézmények rektorai számára kizárólagosan, a nem állami intézmények rektorai esetében pedig – az in maiore minor quoque inesset elve alapján – egyebek mellett. Azonban ezeket áttekintve meglehetősen ötletszerű felsorolással találkozunk, amelyben jelen van az olyan átfogó, bizonyos értelemben stratégiai jellegű feladat, mint a hazai és nemzetközi oktatási és kutatási kapcsolatokról, együttműködésről gondoskodás, az olyan tartalmi kérdés, mint az intéz-

[154] Nftv. 13. § (2) bek.
[155] Nftv. 13/A. § (1) bek.
[156] Nftv. 13. § (4) bek.
[157] Nftv. 13. § (4) bek.
[158] Barakonyi Károly: 2009b, i.m. 92.

mény képzési programjának összhangja a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel, s az olyan technikai, formális feladat is, mint a törvényben felsorolt intézkedések kiadmányozása.[159] Ezen kívül az Nftv. – bár nem a felelősség körébe soroltan, de – lényegében szakmai felelősséget megalapozó egyéb kötelezettségeket rögzít, amelyek az előbbihez hasonlóan szóródnak a stratégiai és a napi ügyek között.[160] Mindazonáltal a hatályos törvényben az állami intézmények rektorainak hatásköre így is rendkívül kiüresített. Ezt jól szemlélteti, ha összevetjük azokat a kancellár felelősségi körébe eső feladatokkal, és egyúttal belegondolunk, hogy a magán és egyházi intézményeknél az ugyanezekért való felelősség a rektort terhel(het)i.[161]

[159] Nftv. 13. § (7) bek. a) pont. A kiadmányozásért felelősség az intézmény működési engedélyének módosításához, képzések indításához, a doktori iskola nyilvántartásba vételéhez, a felsőoktatási felvételi eljáráshoz szükséges jogszabályban meghatározott intézkedések tekintetében áll fenn.

[160] A felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési intézmény tekintetében fenntartói jog gyakorlása, a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében kapcsolattartás az érdekképviseleti szervezetekkel, a hallgatói és a doktorandusz önkormányzattal, a felsőoktatási intézmény oktatási, kutatási együttműködéseinek más felsőoktatási intézményekkel, a felsőoktatás országos szervezeteivel és testületeivel koordinálása, a kancellárnál belső ellenőrzési vizsgálat kötelező elrendelésének kezdeményezése [Nftv. 13. § (7) bek. b)–e) pont].

[161] A kancellár felel a felsőoktatási intézmény gazdasági, pénzügyi, kontrolling, belső ellenőrzési, számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai tevékenységéért, az intézmény vagyongazdálkodásáért, ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is, irányítja e területen a működést; a szükséges gazdálkodási, valamint az előzőekben említett területeken a szükséges intézkedések és javaslatok előkészítéséért, amelynek keretében érvényességi, illetve hatálybalépési feltételt jelentő egyetértési jogot gyakorol a szenátus, a rektor, vagy az ezektől átruházott hatáskörben eljáró testület, személy intézmény gazdálkodását, szervezetét, működését érintő gazdasági következménnyel járó döntései és intézkedései tekintetében – ha az egyetértési jog nem a konzisztórium hatásköre; a felsőoktatási intézmény rendelkezésére álló források felhasználásával annak feltételeiért, hogy a felsőoktatási intézmény gazdálkodása az alapfeladatok ellátását biztosítsa; az intézmények részvételével működő gazdasági társaságokban és gazdálkodó szervezetekben a tulajdonosi jogok gyakorlásáért; a nem rektori hatáskörbe tartozó esetekben a munkáltatói jog gyakorlásáért a felsőoktatási intézményben foglalkoztatott alkalmazottak felett; jogszabályoknak megfelelő pénzügyi-szakmai kompetencia biztosításáért; a gazdasági vezetői feladatok ellátásáért, amelynek keretében megbízza a gazdasági vezetőt, illetőleg visszavonja e megbízást; a rektor tekintetében fennálló együttműködési, tájékoztatási kötelezettségért [Nftv. 13/A. § (2) bek.]. A törvény a fentieken túl sajátos felelősséget rögzít az egészségügyi felsőoktatási intézmények kancellárjai számára. Ezen intézményekben a szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni az egészségügyi szolgáltatás irányításáért felelős magasabb vezetői megbízással rendelkező vezetőt, aki felelős az egészségügyi szolgáltatás megszervezésének önállóan irányításáért, és e feladatok tekintetében a munkáltatói jogok gyakorlásáért. A szabályzatban kell eldönteni, hogy ez a személy a kancellár-e. Ha nem, akkor a feladatait, kötelezettségeit és kötelezettségvállalási jogosultságát a szervezeti és

A törvényi rendelkezésből nem egyértelmű a rektor oktatási és kutatási tevékenységért, illetve e területeken a minőségbiztosításért való felelőssége. Természetesen, minthogy az Nftv. rögzíti az intézmények alaptevékenységeként az oktatási, tudományos kutatási, illetve művészeti alkotótevékenységet,[162] a rektor felelőssége e körben egyértelmű. Azonban máris bizonytalanná válik e felelősségi kör megítélése akkor, ha a hallgató például vizsgaszervezési szabálytalanságra alapítottan, az infrastruktúra nem kielégítő voltára tekintettel él jogorvoslati kérelemmel, amelynek alapossága a vizsga megismétléséhez vezet, ezzel pro forma az első fokon eljárót, azaz a kart, az akadémiai területet marasztalva, miközben a mulasztás a kancellári érdekkörben merült fel.[163] A minőségbiztosítás is legfeljebb csak értelemszerűen és csak az oktatás, kutatás körében sorolható rektori hatáskörbe. Ezt az értelmezést támasztja alá a felsőoktatási minőségértékelés és –fejlesztés egyes kérdéseiről szóló 19/2012. (II. 22.) Korm. rendelet is, amely szerint a felsőoktatási képzés, tudományos kutatás, művészeti alkotótevékenység mint felsőoktatási alaptevékenység minőségének biztosítása az Nftv. keretei között elsődlegesen a felsőoktatási intézmény feladata és felelőssége.[164] Minthogy itt kifejezetten az alaptevékenység minőségére utal a jogszabály, figyelemmel arra, hogy az alaptevékenységnek megfelelő működésért a rektor a felelős, a minőségbiztosítás is őt terheli. Itt azonban ismét szembetaláljuk magunkat a hatásköri konfliktussal, mivel a minőség nem csupán tartalmi, hanem infrastrukturális is, ami – különösen ha figyelembe vesszük, hogy a felsőoktatási intézmény rendelkezésére álló források felhasználásával a kancellár gondoskodik annak feltételeiről, hogy a felsőoktatási intézmény gazdálkodása az alapfeladatok ellátását biztosítsa – már a kancellár felelőssége. Az sem világos, hogy a jogalkotó miért pont a fent felsorolt hatásköröket tartotta az alapfeladatok közül kiemelendőnek, hiszen azok közül több is beleolvad az alaptevékenységbe. Ráadásul a felsorolás taxatív mivolta azt az értelmezést is megalapozhatja, hogy az Nftv. 13. § (7) bekezdése az alaptevékenységnek megfelelő működés biztosításának kibontása. Ez ellen csak a kancellári hatáskör a contrario értelmezése szól, mivel annak szintén taxatív

működési szabályzatban kell meghatározni [Nftv. 99. § (3) bek.]. (A kézirat lezárását követően, 2016. november 4. az Nftv. hivatkozott rendelkezését egyes törvényeknek az egyetemi kórházak létrehozásával, fenntartásával és működésével kapcsolatos módosításáról szóló 2016. évi XIII. törvény 3. § módosította, a fenti hatáskörök szakmai vonatkozásait az e körben önállóan eljáró egészségügyi szolgáltatásért felelős vezető hatáskörébe adva, egyúttal tovább bonyolítva a vezetői feladat- és felelősségi körök szabályozását.)

162 Nftv. 2. § (1) bek.

163 Az oktatás és a működtetés összefonódása sajátos aspektusának német vetületére lásd: Quapp, Ulrike: i.m. 669–670.

164 2. § (1) bek.

mivolta azt eredményezné, hogy a tételes rektori hatáskörbe nem tartozó oktatási és kutatási, valamint művészeti tevékenységekért senki sem felel.

Hasonló értelmezési nehézséghez vezet, amikor az adott jogszabály a felelősség delegálása során nem intézményről, hanem vezetőről rendelkezik. A felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Felvir.) előírja, hogy a felsőoktatási felvételi tájékoztató összeállításához, továbbá a jelentkezési kérelemhez kapcsolódó eljáráshoz és ennek keretében a központi nyilvántartás létrehozásához szükséges adatszolgáltatási kötelezettség teljesítéséért a felsőoktatási intézmény vezetője a felelős [Felvir. 3. § (1)–(2) bek.] Ehhez kapcsolódik a Felvir. azon szabálya, miszerint felsőoktatási felvételi tájékoztató összeállításához szükséges adatszolgáltatást és a felvételi eljárás teljes folyamatát az Oktatási Hivatal által rendelkezésre bocsátott elektronikus rendszeren keresztül kell intézni, s az ehhez szükséges feladatokat a felsőoktatási intézmény vezetője vagy általa erre feljogosított személy végzi [Felvir. 30. § (1) bek.]. E rendelkezés alapján azonban nem azonosítható, hogy itt intézményvezetőn az oktatás mint alaptevékenységnek megfelelő működésért felelős rektort, vagy az intézmény igazgatási (értelemszerűen az oktatásigazgatást is ideértve) működtetéséért felelős kancellárt kell-e érteni. Ugyanígy kérdéses, hogy rektori vagy kancellári felelősség-e a felvételi eljárás intézményi lebonyolítása. Bár egyes elemei felfoghatók oktatásigazgatási kérdésként (közzététel, tájékoztatás, akadálymentesítés), de a szakok számára vonatkozó korlátok megváltoztatása már érdemi, oktatásstratégiai döntés, amely ebből adódóan rektori hatáskör, azonban költségvetési vonzatait tekintve vitathatatlan a kancellár közreműködésének szükségessége. A bizonytalanságot fokozza az Nftv. előírása, amely a felsőoktatási felvételi eljáráshoz szükséges jogszabályban meghatározott intézkedések kiadmányozásáért való felelősséget a rektorra hárítja. Ebben és az ehhez hasonló eljárásokban mutatkozik meg egyrészt a két intézményvezető együttműködésének elengedhetetlen mivolta és együttműködésükért való felelősségük, amely rendkívüli módon kihat az intézmény egészének működésére. A Felvir. előírja a felsőoktatási intézmény számára, hogy a nemzetközi közös képzésekre és a külföldi állampolgárok számára hirdetett, idegen nyelven folyó képzésekre vonatkozó információkat (amelyeket a felsőoktatási felvételi tájékoztató nem tartalmaz), honlapján közzétegye, és a képzésekről a Hivatalt tájékoztassa.[165] Részben ugyancsak a felsőoktatási intézmények kötelezettségévé teszi a rendelet a fogyatékossággal élő jelentkező számára a felvételi eljárásban való részvétel feltételeinek biztosítását a felvételi eljárás lebonyolítása során.[166] A felvételi eljárás folyamatában lehetőség van az egyes szakokra vonatkozóan közzétett legmagasabb létszám növelésének, illetőleg

[165] Felvir. 7. § (4) bek.

[166] Felvir. 24. § (3) bek.

legalacsonyabb létszám csökkentésének kezdeményezésére, amelynek tárgyában való döntéshez kötelesek a jelentkezők általuk meghatározott eredményeit az erre hatáskörrel rendelkező szerv (jelenleg Oktatási Hivatal) részére az általa megadott határidőben továbbítani.[167] Az általános felvételi eljárástól eltérően a doktori képzésre jelentkezők eredményeinek összesítését és a jelentkezők rangsorolását teljes egészében a felsőoktatási intézmény köteles elvégezni.[168] Ezekben az esetekben ismét hiába fordulunk az Nftv. hatásköri szabályaihoz, azok nem adnak eligazítást a tekintetben, hogy rektori vagy kancellári felelősség-e a felvételi eljárás intézményi lebonyolítása. Bár egyes elemei felfoghatók oktatásigazgatási kérdésként (közzététel, tájékoztatás, akadálymentesítés), de a szakok számára vonatkozó korlátok megváltoztatása már érdemi, oktatás-stratégiai döntés, amely ebből adódóan rektori hatáskör, azonban költségvetési vonzatait tekintve vitathatatlan a kancellár közreműködésének szükségessége. A doktori felvételi eljárás esetében még erőteljesebben érvényesül a rektori vezetői szerep, de az előbb írt szempontok miatt e körben sem zárható ki a kancellár eljárása.

Szintén bizonytalanság áll fenn abban, hogy a felsőoktatási intézményeket terhelő kötelezettségért mely vezető a felelős a felsőoktatási szakképzésről és a felsőoktatási képzéshez kapcsolódó szakmai gyakorlat egyes kérdéseiről szóló 230/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szakgyakr.) alapján. E jogszabály kifejezetten nem is ír elő az intézmények számára kötelezettséget, annak fennállására csak közvetve lehet következtetni abból a szabályból, amely az intézmény a szakmai gyakorlatot biztosító gyakorlóhely közötti együttműködési megállapodás tartalmát rögzíti. E szerint az intézményben gondoskodni kell a szakmai gyakorlat felsőoktatási intézményi felelősének kijelöléséről. Szintén az együttműködési megállapodásra vonatkozó szabály nevesíti felelősséget a hallgatók teljes képzéséért, annak részét képező szakmai gyakorlatért.[169] Emellett az is megállapítható, hogy a felsőoktatási intézmény adatszolgáltatásra köteles a közte és a szakmai gyakorlóhely között létrejött, legalább egy évre megkötött együttműködési megállapodás alapján a képzésben – ide nem értve a pedagógusképzés képzési területen folyó képzést – közreműködő szakmai gyakorlóhelyekről, valamint a belső gyakorlóhelyekről az Oktatási Hivatal által vezetett nyilvántartás részére.[170] Álláspontom szerint magáért a szakmai gyakorlat intézményi lebonyolításáért, valamint a szakmai gyakorlat intézményi felelősének kijelöléséért és az ő tevékenységéért, minthogy az az oktatás mint alaptevékenység körébe esik, a rektor, az adatszolgáltatásért, mint igazgatási feladatért a kancellár felelős.

[167] Felvir. 25. § (5)–(8) bek.

[168] Felvir. 40. § (1) bek.

[169] Szakgyakr. 16. § (1) bek cd) és da) pontok.

[170] Szakgyakr. 15. § (5) bek.

A fenti hatásköri anomáliák ahhoz a felismeréshez vezetnek, miszerint a kettős vezetés – különösen a felsőoktatási intézmények szervezeti sajátosságaira figyelemmel – működési zavarokhoz vezet. A jogalkotó ezt a kancellárt terhelő együttműködési kötelezettség előírásával kívánta biztosítani, anélkül azonban, hogy annak tartalmát, eszközeit és különösen garanciáit rögzítette volna. Ráadásul a legfelsőbb szintű intézményi vezetés négy szereplője (szenátus, konzisztórium, rektor, kancellár) közül csak a legutóbbit terheli e kötelezettség, ami bővíti a működési zavarok lehetséges körét.[171] Ez pedig azt eredményezi, hogy a működés mindig a két vezetői pozíciót betöltő személy kilétén múlik, ezzel az intézmény ad-hoc működésből származó kitettsége jelentősen megnő. Ugyan az együttműködési kötelezettség és a rektor „panaszjoga" garanciális elemként került a törvénybe, az előbbinek a megfoghatatlansága, illetve az utóbbi elbírálására irányadó szabályok hiánya jóval hátrányosabb pozícióba juttatja a rektort, mint a kancellárt, akinek egyetértési jogot megtagadó intézkedése azonnal érvényesíthető. „A konfliktusok tartós fennállása és kiéleződése esetén miniszteri közbenjárás szükséges, ami az intézmény függőségét eredményezi. Miközben tehát a konfliktuskezelés a személyek közötti együttműködés képességén múlik, a kancellár személyének megválasztásába, az »illeszkedés« tesztelésére, megállapítására az intézményeknek nincs lehetőségük."[172] Hozzáteszem, a törvényből a rektor együttműködési kötelezettsége is hiányzik, ha tehát nem azzal az előfeltevéssel vizsgáljuk a kérdést, hogy kizárólag a kancellár részéről valósulhat meg az intézményt veszélyeztető működés, végső soron a rektor számára is adott a lehetőség, hogy a kancellár kezdeményezéseinek ellenálljon, adott esetben a miniszterhez fordulással próbálja sakkban tartani. Ezt a helyzetet tovább bonyolítja, hogy azáltal, hogy az alaptevékenységnek megfelelő működés a rektor felelőssége, a működtetés viszont a kancellár hatásköre, a jogalkotó a rektor felelősségét egy tőle független vezető működésétől tette függővé. Azaz a rektornak úgy kell törvényi kötelezettségét teljesítenie, hogy ahhoz lényegében csak részlegesen áll rendelkezésére eszközrendszer. A másik hangsúlyozandó vonása a fenti rendelkezésnek, hogy érdemben a felelősség terjedelmét nem bontja ki, abban a körben pedig, amelyben tartalmát meghatározza, zömében a jelen műben a szakmai típusú felelősségi körbe sorolt feladatokat ír elő.

A kialakított rendszerbe tehát a konfliktusok bekódolódtak, konfliktuskezelési mechanizmusok hiányában pedig kizárólag a személyes viszonyon és a jó együttműködésen múlik az intézmény sorsa. Miközben az egy vezetési szinten tevékenykedő rektor és kancellár konstrukciójára rendelkezésre áll egy külföldi modell is: a kancellár Észak-Rajna–Vesztfáliában sem a rektor alatt, hanem mellette működik, de az intézményvezetés és a rektorátus részeként és egyetemi ember-

[171] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 14.

[172] Berács József et al.: 35.

ként, ami éppen ezért nem hogy konfliktusokat vagy zavarokat nem okoz, hanem *Peter Hanau* szerint kifejezetten egy jó kollegiális intézményvezetést eredményez. Ugyanis ez a sajátos vezetési kultúra azt követeli meg az egyetemek első embereitől, hogy jó személyes és szakmai kapcsolatot alakítsanak ki, és a saját és a közös területeken is hatékonyan működjenek együtt.[173] Az együttműködés pedig ebben a közegben az autonómián alapul, eszköze a kooperáció, célja pedig a szakmai és jogi mozgástér növelése a feladatok teljesítése során.[174] Ezzel szemben a magyar megoldás eredményeképpen a konfliktuskerülés érdekében vállalt teljes rektori visszavonulás éppúgy reális lehetőség, mint a folyamatos konfliktusvállalás. Előbbi valósul meg akkor, ha a rektor vezetői felfogása a reprezentatív szerephez közelít. Ez alapján a kancellár egyetértési joga lényegében behatárolja a teljes működést, az akadémiai (oktatási és tudományos) kérdések a fiskális szempontoknak rendelődnek alá. Ennek látványos jele lehet a fűnyíróelv szerinti létszámleépítés, a nyugdíjasnak minősülők tényleges munkaköri feladatára tekintet nélküli felmentése, szakok kivezetése, kutatások leállítása, beszerzési tilalmak. Ha viszont a rektor elmegy hatásköre határáig, és megkísérli számonkérni a kancellárt a működtetésért, sőt a hatáskörébe tartozó feladatokhoz kapcsolódó igazgatási apparátus felett is munkáltatói jogot akar gyakorolni, a vezetői kinevezések esetén ragaszkodik az önálló döntéshez és ahhoz, hogy a kancellár egyetértési joga a pénzügyi fedezet megléte esetén formális legyen, akkor a konfliktus állandósulhat, a kancellár ellenállása esetén a fenntartó bekapcsolása mindennapos rutinná válhat. Ez pedig az intézmény működésének megnehezüléséhez vagy megbénulásához, és ezáltal a kormányzati akarat keresztülvitelének megnehezüléséhez vagy a kancellár pozíciójának,[175] illetve szerepének feladásához vezet, amelyek mindegyike végső soron a jelen formában bevezetett kancellári jogintézmény eredményességét és értelmét kérdőjelezi meg.[176]

IV.2.3. *A szakmai felelősség problematikája a kettős vezetésben*

A rektor és a kancellár szakmai felelősségének keretei között lényeges különbséget jelent az általuk vezetettek munkájának jellege. Ugyan a rektor felelősségéhez kapcsolódnak az oktatói, kutatói, illetve tanári munkakörben, továbbá a rektor,

[173] Hanau, Peter: i.m. 175.

[174] Battis, Ulrich – Kersten, Jens: Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die verhandelnde Verwaltung im Hochschulbereich, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 118. évfolyam, 2003/6, 352–357.

[175] Ez történt például a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem esetében. [http://index.hu/kultur/2015/04/30/menesztes_zeneakademia_kancellar/ (2016.06.16.)]

[176] Berács József et al.: i.m. 35–36.

rektorhelyettes, főigazgató, klinikai központ esetén elnök, valamint a dékán feladatellátását közvetlenül segítő szervezeti egységekben foglalkoztatottak feletti munkáltatói jogok, illetve az oktatásra, kutatási tevékenységre vagy tanári feladatok ellátására irányuló megbízási jogviszonnyal kapcsolatos, a megbízót megillető jogosultságok,[177] azonban azokat állami intézményben csak a kancellár egyetértésével gyakorolhatja.[178] Kérdés, hogy ez nem sérti-e az oktatás és tudomány szabadságának alapjogát, hiszen azt részben az is meghatározza, hogy kikkel, milyen munkakörben és egyéb foglalkoztatási feltételek mellett végzi az intézmény, ebből következően viszont az is az egyetemi autonómia része, hogy a munkatársakat megválogassák.[179]

A rektor a szakmai tevékenység vezetőjeként nem csupán igazgatási jellegű tevékenységet végez. Ez annál sokkal több, mélyebb: magában foglalja a stratégia megtervezésének és meghatározásának koordinációját, a szakmai tartalmi feladatok katalizálását, végső soron szellemi irány- és példamutatás az intézmény valamennyi polgára számára, hogy az adott egyetem, főiskola miként tudja misszióját közös erőfeszítéssel beteljesíteni.[180] Egyszersmind olyan feladatok megvalósulásáért felel, amelyek eredményessége számszerűségében sokszor nem vagy csak nehezen mérhető, gyakorta csak hosszú évek, évtizedek múltán ellenőrizhető, és amelyek magvalósításában számos, a tudomány szabadsága mint alapjog címzettjeként tevékenykedő oktató és kutató mint megannyi e jogát tekintve is autonóm személy vesz részt. E munka koordinálása és ellenőrzése a vezetési hierarchia csúcsán álló rektor számára csak közvetve lehetséges. Különösen nagy intézményekben a rektor (leszámítva saját oktatási és tudományos tevékenységét) a napi feladatoktól távol van, sem a megfelelő eszközzel, sem a szükséges szaktudással nem rendelkezik, ez pedig értelemszerűvé teszi a különböző vezetési szintek beiktatását. Nagy karokkal és széles szakmai spektrumon működő intézmények esetében ez analóg módon érvényesül a dékán vonatkozásában, illetve komplex intézetekben azok vezetőinél is. „Az alaptevékenység minőségéért való felelősség ezért megoszlik (és válik nehezen érvényesíthetővé) a nagy autonómiával rendelkező oktató, a napi szintű ellenőrzésre lehetőséget kapó, de azzal csak korlátozottan élni képes vezető, valamint az oktatót

[177] Nftv. 13. § (2) bek.

[178] Nftv. 13. § (2) bek.

[179] Merten, Karlheinz: Bundesverfassungsgericht beschränkt Hochschulautonomie, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 23. évfolyam, 2004/9, 1078–1081. A szerző hozzáteszi, hogy e szabadságba még az is beletartozik, hogy más intézményektől „elcsábítsanak" oktatókat (még akkor is, ha ezt a német Alkotmánybíróság versenyjogi szempontból aggályosnak találta). Az tanítás és tudomány szabadságának alapjoga és a foglakoztatás állami szabályozása összefüggéseire lásd még: Knopp, Lothar – Gutheil, Ulrike: Neues Hochschulrecht. Reform mit Haken? *Neue Juristische Wochenschrift*, 55. évfolya, 2002/39, 2834.

[180] Barakonyi Károly: 2012, i.m. 232.

autonómiával felruházó tudományos közösség között."[181] Ebből az is következik, hogy a rektor szakmai felelőssége formálissá válik, közvetlen érdemi ráhatása a napi feladatokra nem lesz, azt praktikusan a dékán irányában tudja érvényesíteni, aki pedig ugyanezt az intézetigazgató, tanszékvezető irányában és így tovább. Ebben a lefelé tartó felelősségspirálban a jogszabályban nevesített vezető egyre távolabb kerül, a tényleges felelősségre vonás lehetősége egyre inkább elméleti jellegűvé válik, és végül elenyészik. Ez a sajátosság két okból sem szerencsés. Egyrészt a jogszabályban – állami intézményekben az akadémiai területen egyedüli – felelős vezetőként meghatározott rektor a működés területén is úgy gyakorol felelősséget, hogy lényegében eszköztelen a működést ténylegesen megvalósítók irányában, másrészt épp ez az eliminálódást eredményező láncolat végső soron a rektori felelősség kimentésének alapja. Ez a mechanizmus egy részletesen kidolgozott felelősségi, ellenőrzési és számonkérési konstrukcióval lenne felszámolható. Ráadásul a hierarchikus viszonyok sem mindig egyértelműek, hiszen az oktatási szervezet sajátosságából adódóan egyes vezetők – leginkább a rektor és a dékán – egymás főnökei (előbbi rektorként minden akadémiai vezetőnek, utóbbi viszont a rektori pozíciót pillanatnyilag betöltő oktatónak mint az általa irányított kar munkatársának, és ez a viszony számos más egyetemi vezető relációjában fennállhat).[182]

Ezzel szemben a kancellári felelősség lényegesen tisztább lehetne, hiszen a hatáskörbe tartozó feladatok ellátása alapvetően egyértelműen elhatárolható, azok szabályoknak való megfelelése ellenőrizhető, és jól szervezett munkaszervezetben megfelelően biztosítható a hatékonyság is. A probléma abból adódik, hogy két teljesen más elven működő szervezetrendszernek kell együttműködnie, a kancellári szervezetnek rugalmasan, szolgáltató jelleggel kell támogatást nyújtania az egyéni autonómiával felvértezett oktató, kutató számára, és kell egyszersmind a szabadon szárnyaló szellemet jogi, pénzügyi, számviteli és műszaki keretek közé szorítania. Mindezt úgy, hogy az akadémiai szférában dolgozókhoz képest jelentősen rosszabb jövedelmi lehetőségekkel rendelkező munkatársak azzal is szembesülnek, hogy miközben velük szemben könnyen élnek a felelősségre vonás eszközeivel, az akadémiai szféra munkatársai esetében erre a legritkább esetben kerül sor. Ez a különbség erőteljesen érvényesült akkor, amikor az ún. támogató személyzet is a rektor munkáltatói jogkörébe tartozott. Kérdés, hogy mi változik a kancellár megjelenésével, mennyire vállalja a kancellár a rektorral, az akadémiai szférával való konfliktusokat egy munkatárs érdekében, miközben a kancellár felelőssége a szabályos működés, így az is, hogy az annak érdekében a kötelezettségét teljesítő munkatárs aggodalom nélkül láthassa el feladatát.

[181] Kováts Gergely: 2009, i.m. 76.

[182] Kováts Gergely: 2009, i.m. 77.

További lényeges különbség a rektor és a kancellár felelősség-eredője tekintetében e személyek legitimációja. Bár a szakirodalom az akadémiai vezetők kiválasztási metódusának, ti. hogy személyükről a „vezetettek" képviseletére hivatott testület dönt, alapvetően mozgástér szűkítő jelleget tulajdonít – lévén konfliktus merülhet fel az intézményi érdek és adott esetben a választók elvárásai között[183] –, nézetem szerint ugyanakkor megjelenik egy jelentős legitimációs elem. E vezető a ciklusa ideje alatt maga mögött tudhatja az intézmény támogatását, a testületi döntést (amely vezetői pályázatának ismeretében született) felhasználhatja programja véghezviteléhez, adott esetben tehát alkupozíciója javítható. Vitathatatlan, hogy a testületet alkotó egyes személyek, illetőleg azok érdekközössége és adott esetben az intézményi érdekek között ellentét támadhat, azonban – ahogy erről már szóltam – éppen ez az, ami a rektori szakmai felelősség fontos eleme: megteremteni az egyensúlyt az intézményen belül. A rektorral szemben a kancellár nem bír – lényegében semmilyen – legitimációs erővel. Kiválasztása a nyilvánosság elől elzárt folyamattal történik, az intézmények hivatalosan nem (sőt gyakran informálisan sem) ismerhetik meg a pályázókat, és még a kiválasztott személy programját sem. A kancellár mindössze a fenntartó döntését tudhatja maga mögött, ezáltal őt és munkáját nem az egyetem, főiskola közössége legitimálja, hanem egy külső személy, ennek következtében pedig – ha csak nem belső támogatással bíró, akár belső ember lett a kancellár – mindig is kívülálló marad, vagy legalábbis a közösség így tekint majd rá.

A két vezető esetében lényeges eltérés, hogy voltaképpen kinek és miért tartoznak felelősséggel. Míg a kancellár esetében ez viszonylag egyszerűen megítélhető, a rektor vonatkozásában a kép már jóval összetettebb. A tiszta munkajogi felelősség esetében mindkét vezető a munkáltatói jogkör gyakorlónak, a miniszternek (nem állami intézmények esetében a rektor a fenntartónak) felel, azonban míg a kancellár esetében a vezetői megbízás minden további nélkül visszavonható, a rektor esetében a munkáltatói jogkör gyakorlójának erre csak kezdeményezési joga van, és ezzel összefüggésben az intézményi szenátus is véleményt formál. Az úgynevezett szakmai felelősség körébe eső esetekben a kancellár megint csak a miniszter felé tartozik felelősséggel, a rektor azonban e körben már nem vagy – csak kivételesen – a szenátus felé felelős, amely kezdeményezheti felmentését, vagy az újabb pályázat elbírálása során vonja meg tőle a bizalmat. A kártérítési felelősség ugyanakkor mindkét vezetőt egyaránt az intézmény mint munkáltató felé terheli.

Az előzőektől eltérően a két vezetőre vonatkozó szabályozás hasonlít abban, hogy kötelezettségszegésükhöz az Nftv. nem fűz jogkövetkezményt. Ez lényegében

[183] Kováts Gergely: 2009, i.m. 77. Ugyanerre mutat rá *Ulrich Battis* kiemelve, hogy a rektori pozíciónak – akár visszahívható, akár nem – egészen más a szabályozottsága, mint bármely egyéb szervezet vezetőjének, elsősorban abból adódóan, hogy a vezetettek választják, amellyel egyfajta kölcsönös függés alakul ki köztük. (Battis, Ulrich: 2006, i.m. 503.)

a fenti hatásköröket megállapító rendelkezések szakmai felelősséget megalapozó mivoltát támasztja alá. A törvény mindössze annyit ír elő, hogy a magasabb vezető a vezetői tevékenységének keretében gondatlanul okozott károkért teljes mértékben, a vezetői tevékenység keretében szándékosan okozott kárért, illetve a nem vezetői tevékenysége keretében okozott kárért az általános felelősségi szabályok szerint felel azzal az eltéréssel, hogy a nem vezetői tevékenység során okozott gondatlan károkozás esetén a felelősség mértéke a vezető tizenkét havi átlagkeresetéig terjedhet.[184] Mindebből az is következik, hogy az Nftv. nem szabályozza a magasabb vezetőknek a fenti felelősségi körbe eső olyan mulasztásának jogkövetkezményeit, amelyek kárt nem okoztak.[185] Egyetlen utalást találunk a törvényben, amely végső soron a jogkövetkezmény lehetőségét felveti, mégpedig azt a szenátusi hatáskört, amelyben eljárva tagjai kétharmadának igenlő szavazatával indokolt határozattal kezdeményezheti a rektor felmentését.[186] Hasonlít ugyan rá, de az Ftv.2.-ben szereplő visszahívás jogintézményénél súlytalanabb eszközről van szó.[187] A visszahívás nem csupán végleges döntés volt, de az intézményi autonómia széleskörűségét szolgáló eszköz is. Ez sokban emlékeztet a brandenburgi tartományi törvényhozás által 1999-ben elfogadott törvénymódosításra, amellyel egy részletesen szabályozott, konstruktív bizalmatlansági szavazást vezetett be az intézményvezetővel szemben (különösen a függetlenség, pártatlanság követelménye, vagy a szolgálati jog viszonyának, illetőleg a bizalmi viszonyoknak megszegése esetére). Ez nem csupán a felelősség és elszámoltathatóság elvével állt összhangban, de a német szakirodalom az intézményi önkormányzatiság elvének, az autonómiának erősítéseként értékelte.[188] A hazai szabályozástól lényeges eltérés az eljárásrend és a felelősséget megalapozó kötelezettségszegések kimunkálása. A korábbi és a hatályos szabályozásban bármikor kezdeményezni lehet(ett) a felmentést (visszahívást), amely ebben a formában – nézetem szerint – arra is alkalmas volt, hogy azzal a szenátus vagy befolyásos érdekcsoportok sakkban tartsák a vezetőt.

A törvény mind a rektor, mind a kancellár számára lehetővé teszi a jogkörök átruházását. A rektor valamennyi jogkörét átruházhatja, akár esetenként, akár az ügyek meghatározott körében. Az átruházás címzettje lehet a helyettes vagy az intéz-

[184] Nftv. 37. § (9) bek.

[185] Megjegyzendő, hogy az Nftv. nem szabályozza a nem magasabb vezetők kártérítési felelősségét sem. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a kártérítési felelősség csak részlegesen érvényesülne a felsőoktatási intézményekben, hiszen a mögöttes munkajogi jogszabályok és részben a magánjogi kártérítési konstrukció kitölti ezt az űrt.

[186] Nftv. 12. § (6) bek., hasonlóan az Ftv.1. 52. § (2) bek. *e)* pontban foglalt szabályaihoz.

[187] Ftv.2. 29. § (8) bek.

[188] Battis, Ulrich – Kersten, Jens: Die Abwahl des Hochschulpräsidenten. Ein dienst- und hochschulrechtlicher Beitrag zur Novellierung des brandenburgischen Hochschulgesetzes, *Die Öffentliche Verwaltung*, 52. évfolyam, 1999/23, 974–977.

mény más, magasabb vezető vagy vezető beosztású alkalmazottja.[189] A kancellár nem kapott teljes körű jogkörátruházási lehetőséget. Számára csak a hatáskörébe tartozó feladatok előkészítése, az egyetértési jog gyakorlása, az intézményi társaságokban a tulajdonosi jogok gyakorlása és a munkáltatói jog gyakorlása körében megengedett a hatáskör-átruházás. Ugyanakkor a már említettek szerint a szervezeti és működési szabályzatban kijelölendő az a (kancelláriai) vezető, aki akadályoztatása, érintettsége esetén helyetteseként jogosult eljárni. A nem átruházható, tehát kizárólagos kancellári hatáskörök kiválasztásának indokai nem ismertek, azokat az egyes jogkörök tartalmával magyarázhatjuk: ugyanis sem az egyszemélyi felelősséget jelentő működtetés, sem a működtetés feltételeinek biztosítása, illetve az ahhoz szervesen kapcsolódó gazdasági vezetőre vonatkozó megbízási jogkör, sem pedig a rektorral való együttműködés tekintetében nem lenne indokolt a hatáskör átruházása és ezáltal a saját hatáskörének kiüresítése.[190] Bár az sem kizárt, hogy a korlátozás azt is célozta, hogy a kancellárnak eszébe se jusson e jogköreit a rektorra delegálni. A hatáskör átruházása a kancellár esetében is lehet eseti vagy az ügyek meghatározott körére szóló, annak címzettje pedig ugyancsak az intézmény magasabb vezető, vezető beosztású alkalmazottja. Minthogy e körben a törvény szűkítést nem tartalmaz, azt sem zárja ki, hogy az Nftv. 13/A. § (2) bekezdés b), d) és e) pontjában foglalt kancellári hatáskörök a rektorra vagy a rektorhoz tartozó vezetői körre kerüljenek átruházásra, egyidejűleg a kancellári felelősséget is áthárámoltatva.[191] Mindkét vezetői kör vonatkozásában lényeges, hogy például munkajogi intézkedést a vezető csak megfelelő delegáló, jogkörátruházó aktus akár egyedi, de a munkavállaló számára ismert, akár kollektív (szabályzat, utasítás) rendelkezése alapján gyakoroljon, ellenkező esetben felmerülhet az érvénytelenség kérdése.[192]

Áttekintve a rektor és a kancellár hatásköri elhatárolásának problémáját, óhatatlanul adódik a kérdés, vajon a sokat hangoztatott német minta (azaz valójában a különböző tartományokban kidolgozott egy-egy konstrukció) milyen megoldást kínált rá. A 2010-es németországi felsőoktatási szervezeti reform során is élesen vetődött fel, vajon hogyan oldható fel az az ellentét, amely az oktatás-kutatás és az azt szolgáló személyzeti, gazdálkodási és jogi tevékenység szoros egymásba fonódása és az ezek elválasztását jelentő intézményrendszer között feszül. Ugyanis Németországban jóval korábban megvalósult, hogy a tudománnyal közvetlenül összefüggő valamennyi tevékenység, azaz a kutatás és az oktatás az akadémiai önkormányzatiság keretei között érvényesül, ebbe az állam csak a jogi felügyelet körében avatkozik bele, míg az ezen kívül eső szakmai (mindenekelőtt

[189] Nftv. 13. § (3) bek.

[190] Nftv. 13/A. § (5) bek. Lásd ehhez: Nftv. 13/A. § (2) bek. b), d) és e) pont.

[191] Nftv. 13/A. § (5) bek.

[192] Kiss György: 2005, i.m. 114–115.

a gazdasági és személyzeti ügyekben) az intézmény kevésbé önálló, ott az állam nem csupán felügyeletet lát el, hanem tartományi szinten irányít is. Emellett van egy köztes, a különböző együttműködéseket felölelő terület is, mindezzel pedig egy koncentrikusan felépülő, rendkívül bonyolult vezetési-irányítási rendszer alakult ki, amelynek egyszerűsítésére, a hazaival épp ellentétesen, a felsőoktatás autonómiáját erősítő tisztább rendszert kívántak létrehozni. Erre támaszkodva vették át a New Public Management modellt, amelynek révén a költségvetésre is kiterjedően számos területen kaptak az intézmények döntési jogosultságot. A különböző tartományok eltérő megoldást választottak:[193] Észak-Rajna–Vesztfália a kinevezést is magában foglaló teljes személyzeti hatáskört biztosított az intézményeknek, Alsó-Szászország viszont a testületi működésben látta a megoldást.[194]

A rektor és a kancellár szakmai felelősségének még a jogszabályi rendelkezésekből fakadó tételes áttekintése is jelentősen meghaladja a jelen mű kereteit, ezért szükséges volt a kutatás során valamilyen szelekciós fogódzót választani. A felsőoktatási joganyag csoportosításának több szempontját vonultatta fel *Madarász Tibor* a szabályozás szintje és tárgya elhatárolásával és ezen belül további csoportosításokkal.[195] Tekintettel arra, hogy a felelősség vizsgálatának egyik kulcskérdése a rektor és kancellár hatáskörének elválasztása, ezért a két vezetőhöz tartozó feladatokat határoltam el egymástól (bár mint látni fogjuk, az elhatárolás a kodifikációs hibák, hiányosságok okán nem mindig egyszerű), és e két vezetőhöz tartozó, az Nftv.-ben nevesített hatáskörből kiindulva megkerestem azokat a kifejezetten felsőoktatáshoz vagy a felsőoktatási intézményhez (akár mint költségvetési szervhez) kapcsolódó normákat, amelyekből a szakmai felelősség közvetlenül levezethető. Ebből a szempontból ugyan egy szűkebb keresztmetszetet kaphatunk, viszont kellően áttekinthető, rendszerezhető szabálygyűjteményhez jutunk, amely már elegendő ahhoz, hogy a szakmai felelősség jellegzetességeit megvilágítsam.

IV.2.3.1. A rektor szakmai felelőssége

Az előzőekből kitűnően a rektori szakmai felelősség tartalma a törvény által e körbe sorolt intézményi, intézményben megvalósuló tevékenységek alapján határozható meg. Rektori szakmai felelősséget megalapozó rendelkezéseket az Nftv. csak túlzott általánosságban rögzít, és az egyes végrehajtási rendeletekkel a törvényi felsorolás kapcsán már írt problémák megismételhetőek. A különböző feladatok

[193] A német tartományi megoldások magyar nyelvű összefoglalására lásd: Kováts Gergely: 2016c, i.m. 91–92.

[194] Burgi, Martin – Gräf, Ilse-Dore: 1126–1127.

[195] Madarász Tibor: i.m.

meglehetősen elszórtan, eltérő részletezettséggel jelennek meg, az pedig, hogy mely rektori hatáskörök kerülnek egyáltalán rendeletben meghatározásra, és hogy azokat milyen mélységben, részletezettséggel rögzítette a jogalkotó, meglehetősen ötletszerűnek tűnik. Ráadásul a jogszabályok pontatlan megfogalmazása, illetve azoknak a kancellári jogintézmény bevezetését megelőző keletkezése, és szövegezésüknek a módosított törvényhez igazítását biztosító rendeletalkotás elmaradása egyes esetekben további bizonytalanságot okoz. Ez azon feladatok kapcsán merül fel, amelyeket a jogalkotó nem egy meghatározott vezető, hanem általában az intézmény felelősségi körébe utal, vagy amikor ugyan vezetőről rendelkezik, de annak személyét közelebbről már nem határozza meg. Ilyen esetben a jogszabály értelmezés vezetheti el a jogalkalmazót oda, hogy a tényleges felelőst több-kevesebb biztonsággal azonosítsa. Egyértelműbb a helyzet, amikor az adott végrehajtási rendeletben előírt felelősség címzettje ugyan szintén csupán a felsőoktatás intézmény, azonban az ellátandó, végrehajtandó feladat természetéből már lehetséges következtetni a konkrét intézményvezetőre.[196] Néhány végrehajtási rendelet – az előzőektől eltérően, feltehetően a szabályozás tárgyából adódóan – pontosan meghatározza a hatáskörök ellátóit. Az alábbiakban érintett – alapvetően rektori felelősséget megalapozó – rendeletek esetében is látni fogjuk, hogy azok rendelkezéseinek egyes elemeiben a rektor mellett meg-megjelenik a kancellár hatásköre is. Ez különösen az oktatásra vonatkozó szabályok esetében van így. Mindennek magyarázata abban rejlik, hogy az oktatás maga és az oktatás működtetését biztosító igazgatási-szolgáltatási tevékenység még annyira sem határolható el egymástól, mint amennyire a gazdálkodási, üzemeltetési kérdések.[197] Ez a kodifikációs környezet nem teljesen új keletű, a korábbi szabályozás is – ugyan kevésbé hézagosan – hasonló technikát alkalmazott. Nem véletlen, hogy már az Ftv.2. kodifikációja során érzékelhető volt, hogy múlhatatlanul szükséges a felelősségi körök kijelö-

[196] A nem állami intézmények esetében nincs ilyen értelmezési probléma, az itt ismertetett felelősség minden esetben a rektort, mint az intézmény első számú felelős vezetőjét és képviselőjét terheli [vö. Nftv. 13. § (1) bek.]. Ugyancsak nem merül fel ilyen probléma a Nemzeti Közszolgálati Egyetem esetében sem, ahol kancellár nem működik, a fenntartói jogokat pedig a fenntartói testület és annak hivatala látja el [a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról 363/2011. (XII. 30.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: NKE vhr.) 2–5. §]. Ennek kapcsán fontos leszögezni, hogy e rendelkezések egyáltalán nem állapítanak meg felelősségi szabályt, egyetlen e helyütt említendő elemük, amely kimondja, hogy a fenntartói testület ügyvivője a testület által átruházott körben gyakorolja a munkáltatói jogokat a rektor és az testület hivatalának vezetője felett [NKE vhr. 3. § b) pont].

[197] Nagy Marianna: 2015, i.m. 220–221.

lése, a rektori feladatok munkakörszerű ellátása.[198] Lényeges különbség azonban, hogy akkor a munkakörszerű felsorolás végül a törvényi rendelkezésekbe került, jelenleg viszont azáltal, hogy a fenntartó az előbbiekben írt hézagos és általános jogszabályi keretek között jogosult a munkakör megállapításra, a rektori pozíció súlyához mérten aránytalanul nagy szabadsággal rendelkezik.

Mindezek alapján, ha a rektori szakmai felelősség tartalmát kívánjuk áttekinteni, nem tűnik célravezetőnek a jogszabályok egyenkénti számbavétele, mert ezzel korántsem kaphatunk pontos és átfogó képet. Ezzel szemben indokolt a törvény „alaptevékenységnek megfelelő működés" fogalmát alapul venni, mert mind az Nftv., mind a végrehajtási jogszabályok rendelkezései e fő tevékenységet szolgálják, és csak azzal összefüggésben értelmezhetők. Mindebből adódóan a rektori szakmai felelősség lényegében az intézmény oktatási és tudományos működéséről való gondoskodásra terjed ki. Akár a hazai, nemzetközi együttműködésekkel kapcsolatos, akár a nemzetköziesítés céljával összefüggő, vagy akár csak a munkáltatói jogkör gyakorlást tekintjük, nem beszélve a kifejezetten napi jellegű technikai feladatokról, azok nem önmagukban állnak, mind az oktatás és tudományos tevékenységgel összefüggő rektori feladatok részét képezik. Ugyanez érvényes a minőségbiztosítás tekintetében is. Az intézmény minősége szintén nem értelmezhető önmagában, annak vizsgálata az előzőekben említett feladatok megvalósulása értékelésével lehetséges. Ahogy azonban arra már utaltam, ezek nem igazgatási, sokkal inkább stratégiai jellegű tevékenységek.[199] Jól példázza ezt az akkreditációhoz kapcsolódó rektori felelősség is. A törvény ugyan ezt csak, mint a képzések indításához szükséges jogszabályban meghatározott intézkedések kiadmányozásáért való felelősséget nevesíti, azonban vitathatatlan, hogy mint első számú vezető, a rektor felel az intézményakkreditáció és a szakakkreditáció sikerességéért, miközben az akkreditációs feltételek szakmai fennállásának biztosítására vajmi kevés ráhatása van a rektornak, ráadásul az ezt ellensúlyozandó belső eljárásrend és az egyes munkafolyamatokhoz kapcsolódó felelősség deklarálása számos intézményben hiányzik, vagy csak formális.[200]

Lényegében minden egyes, az oktatást érintő átfogó döntés stratégiai jelentőséggel bír. Ha e körben egy adott intézménynek a felsőoktatás europaizációjában betöltött szerepére, a Bolognai folyamat hazai megvalósulása és működése során

[198] Mang Béla: A felsőoktatási intézmények vezetésének átalakítása a felsőoktatási törvény kidolgozásának folyamatában, in: Bugár Gyöngyi – Farkas Ferenc (szerk.): *Elkötelezettség és sokoldalúság. Tanulmánykötet Barakonyi Károly tiszteletére*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar, 2009, 313.

[199] Barakonyi Károly: 2004, i.m. 596.

[200] Drótos György: Integrált szakmai és gazdasági felelősség a felsőoktatási intézményekben – az oktatási programigazgatói modell, in: Drótos György – Kováts Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*, Budapest, Aula Kiadó, 2009, 109.

hozott intézményi döntésekre gondolunk, láthatóvá válik, hogy az Európai Felsőoktatási Térségben az oktatás biztosítása szinte minden esetben nemzetközi relevanciával bír, és elválaszthatatlan a minőség kérdésétől. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a Bolognai nyilatkozathoz vezető integrációs folyamat legfontosabb állomásainak eléréséhez nélkülözhetetlen volt az intézményvezetők aktív közreműködése.[201] A felsőoktatás europaizációjában betöltött akadémiai szerepet mutatja az is, hogy a kilencvenes évtized első felében, tehát még a Bolognai folyamatot megelőzően az egyes egyetemek vezetésének különböző szintjein is felmerült a képzési szerkezet jellegében a kétciklusú képzéssel azonos módon történő átalakítása.[202] Az intézményvezetői felelősség azonban megjelenik a kétciklusú képzés bevezetésével összefüggő, csaknem kudarcnak is nevezhető kísérletekben is,[203] ami jól látszik abból is, hogy a főiskolák és egyetemek végül nem egymással együttműködve az alap- és mesterképzések kidolgozását és működtetését felosztva valósították meg az átállást, hanem valamennyien egyaránt mindkét képzési ciklusra igényt formáltak.[204] Ez a korábbi egyetemi szakok öt éves képzésének

[201] A felsőoktatás közösségen belüli szintetizációja iránti igény az európai integráció kezdeti lépéseinél is megjelent (lásd: Szolár Éva: 2011, i.m. 17.), ami egyértelműen az intézményvezetői (rektori) aktivitásnak köszönhetően szinte azonnal testet öltött az 1959-ben Dijonban megalapított Európai Rektorok Konferenciájában (Conference des Recteurs Europééns – CRE). Ugyancsak a rektori aktivitást jelzi, hogy az 1987-ben a hallgatói mobilitást intézményesítő Erasmus program elindítását az Európai Bizottságnál CRE kezdeményezte, amelynek felvetésére a következő évben aláírásra került az európai egyetemek Magna Chartája. (Hrubos Ildikó: 2006, i.m. 89–90.) Ez meghatározó lökést adott ahhoz, hogy az ekkor meginduló, majd az évtized fordulójára a kelet-közép-európai államszocialista országokon végigsöprő politikai fordulatra is tekintettel az Európai Bizottság döntsön a Tempus és a Socrates programok beindításáról, kezdeményezze egy, a felsőoktatás területén uniós szinten is tárgyalópartnerként működő szervezet, az Európai Unió Rektori Konferenciái Konföderációjának létrehozását, az európai kreditrendszer (ECTS) alkalmazását, az egységes oklevélmelléklet-forma bevezetését. (Szigeti Andrea: 2008, i.m. 90., 97., Hrubos Ildikó: 2006, i.m. 90–91.)

[202] Hazai előfutárnak tekinthető a bölcsész képzés tervezett átalakítása a kora kilencvenes években (lásd: Hunyady György – Papp Lajos: i.m. 88–90., 97–98., 125–126.) illetve a szociológus képzés reformterve [lásd: Csákó Mihály: Bologna előtt: a szociológiai és a szociális képzés egy elfeledett reformtervéről, in: Nagy Péter Tibor – Veroszta Zsuzsanna (szerk.): *A felsőoktatás kutatása*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2014, 46–47.] E műben *Csákó Mihály* arra is utal, hogy más intézményeknél is voltak hasonló elgondolások. (Csákó Mihály. 2014, i.m. 48.)

[203] Persze e vonatkozásban nem kisebbíthető a kormányzat felelőssége sem, mivel bár a Bolognai Nyilatkozat aláírói között találjuk a magyar kormány képviselőjét is, tehát Magyarország már a kezdetektől a felsőoktatás europaizációja elkötelezett támogatójának számított, ennek ellenére – a kreditrendszer bevezetését leszámítva – a nyilatkozatban foglaltak végrehajtásához szükséges érdemi lépésekre még éveket kellett várni, majd ezután a bevezetés felülről vezérelt és erőltetett volt.

[204] Hrubos Ildikó: 2002, i.m. 22.

hároméví időtartamra beleerőltetését jelentette, egyúttal megnehezítve az azokra ráépülő mesterszakok kidolgozását, sok tekintetben az alapképzési tanterv megismétlésére kényszerülve.[205]

Mindazonáltal a rektor oktatási tevékenységgel összefüggő felelősségét korlátozza, hogy maga a tevékenység szinte mindig kari vagy még annál is kisebb (intézeti, tanszéki) szinten valósul meg. A rektor közvetlen beavatkozása két ponton lehetséges, de ott is csak elviekben. Egyrészt a munkáltatói jogkör gyakorlása útján részben módja lehet az oktatási tevékenység minősége személyi követelményei teljesülése felett őrködve az alkalmazásokba, szakfelelősi megbízatásba beavatkozni. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy a legtöbb esetben a rektor a munkáltatói jogok egészének vagy egy részének delegálásával[206] él a hatáskör-átruházás lehetőségével, s ahol nem, a munkáltatói jogkör gyakorlása ott is lényegében formális, mivel az érdemi döntés a karon születik meg. A másik beavatkozási pontot a kiadmányozási jog gyakorlásában azonosíthatjuk, azonban a szakokkal, képzési programmal összefüggő döntések testületi (szenátusi) hatáskörbe tartoznak,[207] így döntés esetén már nincs módja a rektornak annak végrehajtását megakadályozni, minőségi aggályait legfeljebb a szenátusi előterjesztés folyamatában tudja ismertetni. Így a rektornak a kari vezetőn keresztül van módja a követelményeket érvényesíteni, azonban a felelősség ismételten megoszlik, abban lényegében csak – az állami intézmények esetében eleve a kancellár alá tartozó – igazgatási felelősség mutatható ki, s korábban is alig volt található a „szakmai és gazdálkodási szempontból is felelős, az érintett hallgatók számára teljes körű szolgáltatást biztosító programmenedzsment",[208] ennek lehetősége állami intézményekben a kettős vezetéssel gyakorlatilag megszűnt. Lényegében

[205] Lásd ehhez Barakonyi Károly: 2009a, i.m. 64. Az is igaz, hogy a kormányzatnak a szakalapításoknál és normatív úton is lett volna eszköze ezt megakadályozni, de az idő sürgetésének kényszere alatt engedett a nyomásnak, így a valódi tartalom helyett – az egyes szakok felülvizsgálatáig – tartalmi értelemben formális volt a bolognai rendszer bevezetése. A már akkor sem bőséges anyagi források mellett pedig az egyetemek értelemszerűen nem merték azt a megoldást választani, hogy csak mester és doktori képzést indítanak. (Hrubos Ildikó: 2010, i.m. 20.)

[206] Kiss György: 2005, i.m. 112.

[207] Szüdi János: i.m. 433.

[208] Drótos György: i.m. 115–117. *Drótos György* itt kifejti, hogy az oktatásért való felelősségnek magában kell foglalnia az adott feladat megvalósításához rendelt erőforrásokat (embereket, eszközöket, információt) és vezetői hatásköröket, amelyekkel arányosan meghatározható a felelősség: miként használta fel az erőforrásokat, milyen hatékonysággal, milyen minőségű szolgáltatás érdekében és milyen pénzügyi következményekkel. „A felelősségi és elszámolási egység koncepció tehát összekapcsolja az elvárt – mennyiségi és minőségi paraméterekkel egyaránt meghatározott – teljesítmény nyújtásához kapcsolódó szakmai felelősséget a munkavégzés pénzügyi céljainak teljesítéséhez kapcsolódó gazdasági felelősséggel." (Drótos György: i.m. 117.)

a kettős vezetés kizárja olyan egyszemélyi felelős kijelölését, akinek felelőssége átfedi a két területet. Ez pedig azt eredményezi, hogy az akadémiai vezetők az oktatással kapcsolatos döntéseik során mellőzhetik a financiális szempontokat, és bármilyen, az akadémiai szférából érkező kezdeményezés támogatójává válhatnak, még akkor is, ha azzal maguk sem értenek egyet, sőt akár tudatosan a kancellár „térfelére játszva át" a népszerűtlen elutasító döntés meghozatalát.[209] Ezáltal a kancellári rendszer megint csak nem a felelősség érvényesülését, hanem a felelősség áthárításának lehetőségét alapozza meg, s ez esetben nem csupán a pénzügyi, de a szakmai konzekvenciák tekintetében is.

A fenti megállapítások nem csupán általában az oktatásra, de az egyetemeken eminens feladatként jelentkező doktori képzésre is érvényesek annak ellenére, hogy a legújabb jogszabály több konkrét hatáskört is megállapít a rektor számára.[210] A doktori képzés azonban emellett nem csupán oktatási feladat, elsődleges célja a tudományos utánpótlás biztosítása.[211] Éppen ezért a doktori iskola nem csupán szellemi műhely, de egyfajta oktatói karrierutat is lehetővé tesz.[212] Ugyanakkor ehhez elengedhetetlen, hogy a doktorandusz új, eredeti tudományos eredmények létrehozására irányuló, és ezáltal a tudományos pályára való alkalmasságának bizonyítását célzó tevékenységének keretét, autonóm kutatásainak lehetőségét megteremtse és fenntartsa.[213] A rektor doktori képzéshez kapcsolódó felelőssége ily módon az adminisztratív és személyzeti hatáskörökön túl kiterjed arra is, hogy a doktori képzésben részt vevő személy számára az erre hatáskörrel rendelkező

[209] Berács József et al.: 35–36.

[210] A rektor a doktori ügyekben több hatáskört is gyakorol: kinevezi a doktori iskola vezetőjét; a doktori iskola létesítésére vonatkozó kérelmet a szenátus elé terjeszti jóváhagyásra, majd ezt követően kéri az Oktatási Hivataltól a doktori iskola nyilvántartásba vételét; a doktori tanács véleményének beszerzése után kezdeményezi a szenátusnál doktori iskola megszüntetését, majd erre irányuló döntés esetében az Oktatási Hivatal nyilvántartásból törlő eljárását; a jogszabályi feltételek fennállását tanúsító dokumentumok másolatának megküldésével előterjesztést tesz az oktatásért felelős miniszternek a kitüntetéses doktorrá avatásra [A doktori iskolákról, a doktori eljárások rendjéről és a habilitációról szóló 387/2012. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Doktori r.) 4. § (1) bek., 5. § (1) bek., 6. § (1) bek., 8. §, 19. § (2) bek.]. A doktori rendeletben megjelenő új szabályozási elemekre lásd: Bátyi Emese: A tudományos minősítés a rendszerváltástól napjainkig, *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai. 13.*, Miskolc, 2014, 66–67.

[211] Kocsis Miklós: A doktori képzés kiskapui, *Felsőoktatási Műhely: Az Educatio Társadalmi Szolgáltató Kht. Országos Felsőoktatási Információs Központ Kiadványa*, 2008/3, 102. (https://www.felvi.hu/pub_bin/dload/FeMu/2008_03/oldal101_112_kocsis.pdf 2016.07.05.) (2008a)

[212] Kecskés Gábor: Az állam- és jogtudományi doktori képzés a rendszerváltás után – a doktori iskolák szerepfelfogása, in: Patyi András – Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 303.

[213] Kocsis Miklós: 2008a, i.m. 102.

személyek és testületek a képzés minőségét biztosítsák, támogassák a tanulmányokkal kutatással kapcsolatos döntéseit, illetve gondoskodjanak részére a szükséges segítségnyújtásról.[214] E komplex tevékenységben a konkrét felelősség a témavezetőtől kezdve az egyetemi doktori tanácsig bezárólag számos személyt és testületet, ha úgy tetszik a doktorandusztól való távolságukkal arányosan (eltérő mértékben) terhel, de az általános és a képzés egészére kiterjedő szakmai felelősség a rektor személyében összpontosul.

Noha az irányadó jogszabály a felvételi eljárás kapcsán is csupán adminisztratív felelősséget ír elő, nem tekinthetünk el attól, hogy a felvételi követelmények intézményi meghatározása nem csupán igazgatási tevékenység, hiszen ezzel lényegében az oktatáshoz fűződő alapjog gyakorlásának lehetőségét határolja be törvényes eszközökkel az intézmény. Itt a rektor felelőssége abban érhető tetten, hogy miként hangolja össze a minőségi követelményeket (értve ez alatt a leendő hallgatók színvonalát és a megfelelő nívójú képzés biztosításához még megfelelő létszám felvételét lehetővé tévő feltételek jóváhagyását is), és az alapjog biztosítását is, mivel, ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, „[a] felsőoktatási intézményeknek a felvételi követelményeket és a felveendő hallgatók létszámát illető döntési önállósága azonban nem korlátlan, határait a művelődéshez, azon belül a felsőoktatásban való részvételhez való, az Alkotmányban körülírt jog szabja meg. A felsőoktatás önállósága ezen a területen nem eredményezheti önkényes, az intézmények oktatási feladatának ellentmondó, nem a tanítás színvonalát szem előtt tartó felvételi szempontok és létszámok megszabását."[215]

Végezetül megjegyzendő, hogy az egyes végrehajtási rendeletek több esetben telepítenek döntési, intézkedési hatáskört az intézményhez, akár oly módon, hogy annak teljesítése egyértelműen a rektor felelőssége,[216] azonban ezek az esetek többségében megint csak nem a rektor közvetlen felelősségébe tartozó tevékenységek, azok zömét az általa átruházott vagy szabályzattal megalapított hatáskörben eljáró személyek vagy testületek gyakorolják.

IV.2.3.2. A kancellár szakmai felelőssége

A rektor szakmai felelőssége meghatározásának előzőekben vázolt problematikus mivoltával szemben, a kancellár felelőssége sokkal kézenfekvőbb, és – elsősorban a gazdálkodással összefüggésben – konkrétabban meghatározható. Itt nem csupán

[214] Hornyacsek Júlia, i.m. 202.

[215] Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírósági határozatokról, *JURA*, 14. évfolyam, 2008/1, 198.

[216] Felvir. 7. § (4) bek., 24. § (3) bek., 25. § (5)–(8) bek., 40. § (1) bek.

arról van szó, hogy a jogi és abból fakadó kártérítési felelősség (III.3.4. fejezet) adott esetben tényleges kárként kimutatható az e körben elkövetett mulasztások, kötelezettségszegések esetében, hanem az is megkönnyíti a vizsgálódást, hogy a felelősségi körbe tartozó legtöbb tevékenység pontosan és részletesen szabályozott. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a kancellár szakmai felelőssége megrekedne a gazdálkodási jogszabályok betartásánál és betartatásánál. A kancellár felelőssége messze túlmutat ezen a bármely szervezetben nélkülözhetetlenül jelen lévő, általában a könyvelővel szemben megfogalmazott elváráson.[217] Mindazonáltal a kancellár esetében is igaz, hogy minden szervezet eredményessége a főnök szerepén nyugszik, nem megfelelő képességei közvetlenül hatnak ki az alkalmazottak munkateljesítményére, hiszen, „[h]a egy hivatal rosszul van szervezve és vezetve, az alárendeltek legnagyobb erőfeszítése és lelkiismeretessége sem fog teljes eredményt elérni."[218] A kancellárnak a működtetésért való felelőssége azonban nem szűkülhet a szervezési és kontroll funkciókra, neki éppen úgy, ahogy a rektor szakmai feladatainál láthatóvá vált, stratégiai összefüggésekben kell gondolkodnia, és a működtetési feladatok ellátását is az intézményi tervekkel összefüggésben és az intézmény sajátosságaiból adódóan kell biztosítania. Ezért különösen fontos az a meglátás, miszerint bár a felsőoktatási intézményeken a bürokratikus nagyüzem és az üzleti vállalkozás típusjegyeit egyaránt megfigyelhetjük, azok csupán ezen ismérvek alapján nem működtethetők, hiszen az alaptevékenység lényege a maga törvényszerűségein alapuló tudásteremtés, amelyek lényeges tényezője az autonómiáját alkotó egységek és egyének számossága.[219] Ezért sem meglepő, hogy az elmúlt években a többek között a felsőoktatási intézmények vezetői körében több alkalommal is lebonyolított kérdőíves felmérések tapasztalatai szerint sok kancellár nincs (nem volt) tisztában az intézmény egészével, ismereteik hiányosak a felsőoktatás területén.[220] A szakirodalom úgy véli, hogy miközben „a kancellári

[217] Ugyan Németországban a legtöbb jogszabály a költségvetést és az egyetemigazgatás irányítását telepíti hatáskörébe, a kancellárhoz tradicionálisan három fogalom kapcsolódik: kontinuitás, szakértelem, függetlenség. Battis, Ulrich: Das Amt des Universitätskanzlers: Ein Auslandsmodell? *Die Öffentliche Verwaltung*, 62. évfolyam, 2009/13, 518., 521.)

[218] Magyary Zoltán: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*, Kolozsvár, Erdélyi Múzeum-Egyesület, 1944, 8.

[219] Hrubos Ildikó: 2009, i.m.

[220] Bárány V. Fanny: A hazai felsőoktatási autonómia története az 1900-as évektől a kancellári rendszerig, *Ars Boni jogi folyóirat*, 2015. (http://www.arsboni.hu/a-hazai-felsooktatasi-autonomia-tortenete-az-1900-as-evektol-a-kancellari-rendszerig.html 2016.07.13.) (2015b), A kancellári rendszer fogadtatásáról készített felmérés ismertetésére lásd: Kováts Gergely: Hogyan fogadták az egyetemi vezetők a kancellárokat és a kancellári rendszert? In: Kováts Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016. 23–45. (2016c)

rendszer bevezetése összességében konzerválja az intézmények alacsony fokú szervezeti és gazdálkodási autonómiáját, leginkább azért, mert csökkenti az intézmények felelősségvállalási képességét és lehetőségét",[221] csupán hatékonyabb forrásfelhasználáshoz tudja elvezetni az intézményeket, de a bevételszerzési képesség javítására már alkalmatlan.[222] Mindez azt támasztja alá, hogy a kancellár szakmai felelőssége túlmutat azon a szinten, amely a jogszabályokban hatáskörébe utalt feladatok ellátásából következne. Különösen akkor, ha a kancellár valóban nem csupán a kormányzati akarat helyi végrehajtójaként, hanem egy korszerűen működtetett intézményt stratégiailag megalapozó vezetőként kíván eljárni. Ez utóbbi elvárás azonban nem következik a hatályos törvényi szabályozásból. Annak ellenére sem, hogy a jogintézmény kialakítása során visszatérő hivatkozás volt a jobbára ebbe az irányba mutató ún. német minta, noha ott az egyetemi kancellári rendszernek a szabályozása és megítélése korántsem tekinthető egységesnek.[223] Igaz ugyan, hogy a hatásköröket tekintve vannak azonosságok és hasonlóságok, de a korábbi megoldástól eltekintve a funkció mára már az intézményen belül (gyakran nem is kancellári pozíción keresztül) valósul meg.[224] Lényeges további

[221] Berács József et al.: 33.

[222] Berács József et al.: uo.

[223] A német tapasztalatok alapján az alsó-szászországi felsőoktatási törvényből, vagy éppen a berlini Humboldt Egyetem saját szabályzatából kivezették a kancellár intézményét, és az egyetem egyszemélyi vezetőjének helyettesei között osztották szét hatáskörét, mert arra jutottak, hogy a hatékonyság tekintetében nincs érdemi különbség a duális és a monokratikus (tehát kizárólag a rektor, elnök irányította) vezetési rendszer között, azonban az intézmények jogállási minőségét utóbbi szolgálja igazán. Észak-Rajna–Vesztfália tartományi törvényében alkalmazott megoldás a kancellárt – változatlanul hatáskörében hagyva a pénzügyi-gazdasági döntések tekintetében biztosított vétójogot, vagy a költségvetési kötöttségekhez való ragaszkodást – az intézményi vezetés részeként tartja meg. A kancellárokra, illetve az általuk betöltött szerepre, amely az egyszerű szakterületi vezetés mellett egyidejűleg mediátori, moderátori és hálózatépítő készségeket is igénylő feladatokkal bővül, továbbra is szükség van, szerepük azonban egyre inkább gazdasági jellegű. Ugyanakkor lényeges különbség, és ez lehet a jövőbeli sikerességük titka, hogy belső emberként kell funkcionálniuk. Minthogy a korábban kívülről delegált kancellárokat a mai napig az állam meghosszabbított kezének tartják, ezért minden külső megoldás kudarcra esélyes. (Battis, Ulrich: 2009, i.m. 521.) Érdemes megemlíteni, hogy a kancellári rendszer nem csupán Németországban vetett fel kérdéseket, komoly vita övezte az egyébként is viharos 1984–86-os francia felsőoktatási reform során, amikor a vétójoggal rendelkező kancellári funkció megjelent. Igaz, végül egy, a hatályos hazai megoldáshoz képest jelentős különbséggel: megteremtve döntései bírósági felülvizsgálatának lehetőségét. (Hoffstetter, Helmuth: Die Freiheit von Lehre und Forschung in Frankreich, *Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft*, 86. évfolyam, 1987/4, 363.)

[224] Amióta a német állam „kivonult az intézmények közvetlen működtetéséből", a kancellárnak már nem feladata az állam képviselete az intézményen belül, ezzel párhuzamosan nőtt az intézmények működési és pénzügyi autonómiája, ennek eredményeképpen a kancellárokat gyakran az intézményi legfőbb testület választja, felettük a munkáltatói jogot az intézmény-

különbség, hogy míg a német szakirodalom szerint a jogszabály jogi végzettséghez köti e vezetői feladat ellátását, ezáltal biztosítva, hogy a kancellár képes legyen az intézményt a jogszabályok erdején átsegíteni (soha nem megkerülve a normákat, de az alkalmazandó és a szükségtelen előírások között folyton-folyvást lavírozva),[225] hazánkban a kormányzati függés éppen ellenkező hatást válthat ki: lényegében az amúgy sem túl könnyen alkalmazható és korántsem magas színvonalú jogszabályok mechanikus végrehajtását. Eme, az intézményre nyilvánvalóan hátrányos működés azonban kétélű fegyver is egyben. A kormányzat ezáltal ugyanis a kevéssé hatékony működésért is átvállalja a felelősséget, hiszen joggal hivatkozhat rá az intézmény, hogy a beleszólása nélkül kinevezett kancellár tevékenységéből fakadó problémákért (ideértve az intézmények pénzügyi stabilitásával kapcsolatosakat is) álljon helyt a személyéről döntést hozó (azaz a miniszter, illetve a kinevező miniszterelnök).[226] Ráadásul a gazdálkodással összefüggő felelősség – szemben az olyan kevéssé megfogható elvárásokkal, mint a hatékonyság, együttműködés – a tételes jogi szabályozás alapján konkrét szabályok betartásának tükrében egyszerűbben is vizsgálható.[227]

---

vezető gyakorolja, és a tartományi kormányzat legfeljebb a kinevezés megerősítését tartotta fenn. (Berács József et al.: 33–34.) Kétségtelen, hogy korábban például Bajorországban a kancellár volt az egyetemvezetés egyetlen olyan külső tagja, akit nem az egyetemi tanács választott, hiszen kinevezését a minisztériumtól kapta, azonban a bajor alkotmánybíróság ezt, ti. a kancellári megbízás egy, a parlamentnek felelős minisztertől származik, elegendő demokratikus legitimációnak tekintette. (Battis, Ulrich: 2009, i.m. 519.) A bajorországi szabályozásról részletesen lásd: Geis, Max-Emanuel: i.m. 268–297. Ugyanakkor már közel húsz évvel ezelőtt *Johannes Horst* arról írt, hogy az Észak-Rajna–Vesztfáliában működtetetett kancellári rendszerben a kancellár a legfontosabb vezető a rektor mellett, a hazai megoldáshoz hasonlóan munkáltatói jogot gyakorol a nem akadémiai szférába tartozók felett, hatáskörébe tartozik a tervezés, a jogi ügyek és az igazgatás, amely a teljes szervezetet és valamennyi testületet átfogja, felel a költségvetésért, mégis a rektorátus részeként működik. (Horst, Johannes: Zur Frage der Aussenvertretung der Hochschule durch den Kanzler in Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten nach nordhein-westfälischem Hochschulrecht, *Der Öffentliche Dienst*, 50. évfolyam, 1997/11, 241–249.)

[225] Hanau, Peter: i.m. 175–176.

[226] Berács József et al.: 35.

[227] Az alábbiakban az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás [vö. Áht. 61. § (1) bek.] olyan felelősségi vonzatait vizsgálom, amelyek érdemi kihatással vannak a felsőoktatási intézmény működtetésére és az abból fakadó, az akadémiai szférával felmerülő konfliktusokra. Ezért az egyéb, szintén kancellári hatáskörbe tartozó, de inkább technikai jellegű szabályok tételes bemutatásától eltekintek, így csak utalok arra, hogy pl. a felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendeletben meghatározott számos, az ösztöndíjakkal és egyéb juttatásokkal kapcsolatos pénzügy-gazdasági eseményt érintő intézkedés is kancellári hatáskör; az állami felsőoktatási intézmény informatikai tevékenységéért való felelősség magában foglalja a Vhr. adatkezelésre

Ehhez elsőként azt szükséges eldönteni, hogy a gazdálkodás körében a kancelláron a költségvetési szerv vezetőjét vagy a gazdasági vezetőt terhelő kötelezettségek teljesülését szükséges-e számonkérni. Az Áht. költségvetési szerv vezetőjének hatáskörét megállapító rendelkezése[228] – összevetve az állami intézmények kettős (rektori-kancellári vezetési szervezetével) – felveti azt a kérdést, hogy a költségvetési szerv mely vezetője, a rektor vagy a kancellár lesz az Áht. e szakaszában előírtakért a felelős. A már említettek szerint az Nftv. a rektort jelöli meg az intézmény egyszemélyi vezetőjeként és képviselőjeként azzal, hogy a működtetésre irányuló hatáskörében eljárva vezető és képviselő a kancellár is.[229] Ugyanakkor az Áht. fordulata, amely a közfeladatok ellátásáért és a jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítéséért való felelősséget foglalja magában, elsődlegesen a rektor hatáskörére utal, hiszen a felsőoktatási intézmény feladata az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatása, s ezzel áll összhangban az a rektori felelősségi kör, amely az Nftv.-ben a felsőoktatási intézmény alaptevékenységnek megfelelő működéséért áll fenn.[230] Ebből következően, noha a működtetés, azaz az alaptevékenység ellátásának biztosítása az Nftv. szerint a kancellár felelőssége, az állami felsőoktatási intézmény költségvetési szervként való feladatellátásáért a rektort terhelné a felelősség. Mindezt úgy, hogy a rektornak érdemi ráhatása – és munkajogi eszköze – a kancellár tevékenységére nincs. Álláspontom szerint ez nyilvánvalóan nincs összhangban a jogalkotói szándékkal. Az Nftv. a kancellári jogintézmény bevezetését követő újabb módosítása feltehetően arra irányult, vagy legalábbis arra kellett volna irányulnia, hogy a kancellár költségvetési szervi vezetői mivolta megalapozott legyen.[231] Ezt az értelmezést támasztja alá, hogy bár az Áht. szintén a költségvetési szerv vezetője számára írja

és – nyilvántartásra vonatkozó rendelkezéseit [Vhr. 34. § (1)–(3) bek.]; a felsőoktatásban szerezhető képesítések jegyzékéről és új képesítések jegyzékbe történő felvételéről szóló 139/2015. (VI. 9.) Korm. rendelet által előírt, a felsőoktatási szakképzés és szakképzettség, alapképzési és mesterképzési szak és szakképzettség felsőoktatási képesítési jegyzékbe való felvételével összefüggő oktatásigazgatási feladatok ellátása úgyszintén kancellári felelősség [2. § (1) bek.].

228 Áht. 10. § (1) bek.

229 Nftv. 13. § (1) bek. A képviseleti kettőségnél is tetten érhetők a német minta adaptálásával, illetve annak sikerességével kapcsolatos kétségek. Ahogy az említett hazai szabályozásban sem egyértelmű, úgy például Észak-Rajna–Vesztfáliában is peres eljárásig jutó vita keletkezett abból, hogy a kancellár az intézmény képviseleti hatáskörében önállóan, vagy a törvény által ugyan, de a rektortól átruházott hatáskörben jár-e el. (Horst, Johannes: i.m. 243–249.)

230 Nftv. 13. § (2) bek.

231 Az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvény általános indokolása erre nem tér ki, a részletes indokolás pedig csak a rektori hatáskör – kancellári hatáskörrel szembeni – meghatározásának szükségességével indokolja a módosítást.

elő a belső kontrollrendszer létrehozásáról, működtetéséről és fejlesztéséről,[232] valamint a belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról való gondoskodást,[233] e körben – legalábbis a belső ellenőrzés tekintetében – az Nftv. kifejezetten a kancellár felelősségévé teszi a belső ellenőrzést, munkáltatói jogkörébe sorolja a belső ellenőrzési vezető megbízását és a megbízása visszavonását.[234] A belső ellenőrzés tekintetében a rektort csupán az idetartozó vizsgálat kezdeményezésének joga illeti meg, amelyet ilyenkor a kancellár köteles elrendelni.[235]

A gazdálkodás sikerességéért való felelősség kiemelése korántsem mellőzhető. Ebben meghatározó, hogy a bérköltségek aránya magas, ez eleve determinálja a forrásfelhasználási szabadságot.[236] Emellett különösen az állami felsőoktatási intézményekkel szemben elvárás, hogy egyre nagyobb volumenben teremtsék meg működésük államtól független fedezetét, részben a minél innovatívabb megoldások alkalmazásával és az ún. K+F bevételek újító szellemű növelésével. Azonban a gazdálkodására irányadó államháztartási jogszabályi környezet olyan merev kereteket kínál, amelyekben kérdésessé válik a „felsőoktatás önfinanszírozási kényszere és a kreativitás" egyidejű érvényesülésének lehetősége.[237] Ezért még abban az esetben is, ha a finanszírozás mértéke kedvezőbbé válik, fennmaradnak az elosztási és keresztfinanszírozási mechanizmusok, hiszen akár a kormányzat által támogatási preferenciával bíró, akár a különböző pályázati forrásokból lehívni, akár a szabad kapacitás terhére saját bevételt termelni képes területeket nézzük, láthatóvá válik, hogy a felsőoktatásnak (intézményeknek) lesz egy kurrens, megfelelően (vagy akár túl-) finanszírozott része, és lesznek olyan, akár a tudomány és oktatás szabadságának elvéből, akár a nemzeti, társadalmi szempontokból adódóan mellőzhetetlen elemek, amelyeket az állami finanszírozás mértékére és – a természetükből és az érdeklődők jellemző családi hátteréből adódóan – az igénybe vevők teherbíró képességére tekintettel sem lehetséges nullszaldósan fenntartani.

[232] Áht. 69. § (2) bek. A belső kontrollrendszer kialakítása az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével történik. A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy megvalósuljanak a következő célok:
a) a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre,
b) az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, és
c) megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használattól.

[233] Áht. 70. § (1) bek.

[234] Nftv. 13/A. § (2) bek. a) pont, 75. § (4) bek. b) pont.

[235] Nftv. 13. § (7) bek. e) pont.

[236] Berács József et al.: 35–36.

[237] Kis Norbert – Kádár Krisztián: i.m. 282.

Mindez pedig elosztási és keresztfinanszírozási mechanizmusokhoz vezet,[238] azaz „a nyereségesek tartják el a veszteségeseket", ami újabb konfliktusforrás. Ilyen körülmények között felértékelődnek a döntés gazdasági szempontjai, a veszély pedig kétirányú: vagy a financiális megfontolások írják felül az akadémiai indokokat, vagy az utóbbi érdekében a racionális gazdasági korlátokat is mellőzik. Ebben a helyzetben könnyen kerülhet csapdába a kancellár, mert vagy tisztán fiskális szempontok alapján dönt, vagy az akadémiai nyomásnak enged a béke érdekében. A béke azonban ez utóbbi esetben sem garantált, hiszen a szűkös erőforrásokért az akadémiai szférán belül folyó harcban a vesztes fél könnyen szembe fordulhat a kancellárral is. Itt van tehát kiemelt szakmai felelőssége a kancellárnak, és itt szükséges leginkább az intézményismeret, a felsőoktatásban való jártasság és az együttműködési, sőt mediátori képesség.[239] Különösen azért, mert a kancellári rendszer lényegében az akadémiai feladatok megszervezésének intézményesített szétválasztásával kizárja annak lehetőségét, hogy a szakmai és gazdálkodási szempontok egyidejűleg érvényesüljenek az intézményen belüli együttes felelősség kialakításával, illetve a részfelelősségi körök világos elhatárolásával. Ezzel szemben a jelenlegi rendszerben az egyes szempontokat a két különálló és jellegében, intézményi beágyazottságában is eltérő személy (tisztség) jeleníti meg, amely az érdemi vitát óhatatlanul személyek közötti konfliktusokká transzformálja.[240]

Mindazonáltal a kancellár mozgástere e vonatkozásban is behatárolt, hiszen a pályázati úton elnyert támogatás európai uniós források fejezetek közötti előirányzat-módosításával, az előbbiekben említett, a preferált területek részére biztosított egyéb támogatás a kormány hatáskörében elrendelt előirányzat-átcsoportosítással valósul meg.[241] Ebben az esetben az előirányzat-átcsoportosításról szóló megállapodást a költségvetési szerv felsőoktatási intézmény mint az átcsoportosított előirányzat végső felhasználója szintén aláírja, az átvevőre nézve megállapított összes egyéb kötelezettség teljesítéséért felelősséget vállalva.[242] Az előirányzat-átcsoportosításra irányuló megállapodás aláírása – tekintettel általá-

[238] Berács József et al.: 34.

[239] Battis, Ulrich: 2009, i.m. 521.

[240] Berács József et al.: 34.

[241] Az Áht. végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) 41. § lehetővé teszi, hogy a kormány a kiadási előirányzatok főösszegének változatlansága mellett a kiadási előirányzatok egyidejű csökkentésével és növelésével az érintettek között módosítást hajtson végre. [Ez elhatárolandó az előirányzat-módosítástól, amikor a megállapított kiadási előirányzatot növeli vagy csökkenti a bevételi előirányzatok egyidejű növelése vagy csökkentése mellett. (Szamkó Józsefné: i.m. 67.)]

[242] Ebben az esetben a fejezetet irányító szerv arra vállal kötelezettséget, hogy az átvett előirányzatot a végső felhasználó rendelkezésére bocsátja, a felhasználás elszámoltatásában közreműködik, és a fel nem használt, továbbá a nem rendeltetésszerűen felhasznált előirányzatot az átadó jelzése alapján elvonja [Ávr. 41. § (1), (3) bek.].

nos hatáskörére – a kancellár hatásköre, illetve az ő felelőssége az átvevőre nézve megállapított összes egyéb (nem a fejezetet irányító szervet terhelő) kötelezettség teljesítése is.[243] Minthogy a központi költségvetési szervek maguk saját hatáskörben megemelhetik a kiadási előirányzataikat, ha azt az irányító szerv jóváhagyta, az állami felsőoktatási intézmények is jogosultak erre.[244] Ez ugyancsak kancellári szakmai felelősségi körbe tartozó intézkedés.

Ugyancsak a kancellárt terheli az intézkedési terv készítésének kötelezettsége, ha a felsőoktatási intézmény 60 napja lejárt esedékességű, elismert tartozásállománya a költségvetési szerv eredeti kiadási előirányzatai 10%-át, de legalább a százmillió forintot meghaladja. Ha a tartozásállomány felszámolására irányuló intézkedési tervet a fejezetet irányító szerv vezetője jóváhagyta, annak végrehajtásáról részére kéthavonta beszámol, mely kötelezettséget mindaddig teljesíteni kell, amíg a tartozásállomány fennáll.[245] Értelemszerűen a rendelet e feladatokat a költségvetési szerv vezetőjéhez telepíti, amely hatáskört e vonatkozásban a kancellár gyakorolja.

Az előzőekben vázolt gazdálkodási kérdések egyúttal intézménypolitikai döntésekkel is összefüggnek, ezért a velük kapcsolatos konfliktusok lehetősége is nyilvánvaló. A gazdálkodásban ugyanakkor a korábbiakban is tetten érhetők voltak a napi szintű működésből adódó összeütközések, hiszen a költségvetési rendben működő szervezeteknek szigorú pénzügyi szabályoknak kell megfelelniük, amelyek számonkérését (azaz a pénzügyi ellenjegyzési jog[246] gyakorlását, szükség esetén megtagadását) is gyakran a tudomány szabadságának megsértéseként értékelte az akadémiai szféra. A kancellár jogintézménye ezt a problémát sem oldotta meg, sőt bizonyos vonatkozásban még meg is emelte a konfliktus szintjét. Jelenleg ugyanis az Nftv.-ben meghatározott általános hatásköréből következően a kancellárt terheli a pénzügyi ellenjegyzés működtetésének kötelezettsége is. Ehhez kapcsolódik az a szabály, miszerint ha a kötelezettségvállalás nem felel meg a jogszabályban

[243] Szamkó Józsefné: i.m. 72.

[244] Szamkó Józsefné: i.m. 74–77.

[245] Ávr. 56/A. § (1)–(2) bek.

[246] A pénzügyi ellenjegyzés a kötelezettség vállalás feltétele. Anélkül kötelezettséget vállalni nem lehet. A kötelezettségvállalás a kiadási előirányzatok és (a törvényben meghatározott egyéb feltételek esetén) a rendelkezésre bocsátott összeg terhére fizetési kötelezettség vállalásáról szóló – így különösen a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésére, szerződés megkötésére, költségvetési támogatás biztosítására irányuló – szabályszerűen megtett jognyilatkozat (Áht. 1. § 15. pont). A pénzügyi ellenjegyzés megléte mellett további követelmény a kötelezettségvállalással szemben, hogy arra csak a pénzügyi teljesítés esedékességét megelőzően és írásban kerülhet sor. A pénzügyi ellenjegyzőnek a Kormány rendeletében foglalt kivételekkel meg kell győződnie arról, hogy a szabad előirányzat rendelkezésre áll, a tervezett kifizetési időpontokban a pénzügyi fedezet biztosított, és a kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat [Áht. 37. § (1) bek.].

előírtaknak, a pénzügyi ellenjegyzőnek erről írásban tájékoztatnia kell a kötelezettségvállalót, a kötelezettséget vállaló szerv vezetőjét és gazdasági vezetőjét.[247] Tekintettel arra, hogy a kötelezettségvállaló szerv jelen esetben a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény, amelynek e vonatkozásban a kancellár a vezetője, ezért e tájékoztatási kötelezettség címzettjeként a (kötelezettségvállaló és a gazdasági vezető mellett) ő tekintendő. Arra az Nftv. konkrét útmutatást nem ad, mi a teendő akkor, ha a nem ellenjegyezhető kötelezettségvállalást a rektor vagy az ő munkáltatói jogkörébe tartozó személy tette. Ebben az esetben azonban a kancellárnak a rektor felé fennálló együttműködési és tájékoztatási kötelezettsége merül fel, amelyből adódóan álláspontom szerint a rektort – ha nem ő volt a kötelezettségvállaló – értesítenie szükséges. Sajátosan alkalmazható a felsőoktatási intézmények esetében az a szabály, miszerint ha a kötelezettséget vállaló szerv vezetője az előzőekben ismertetett tájékoztatás ellenére írásban utasítást ad a pénzügyi ellenjegyzésre, a pénzügyi ellenjegyző köteles annak eleget tenni, az okmányt az utasításra utaló záradékkal ellátni,[248] és e tényről az irányító szerv vezetőjét (azaz a minisztert, illetve a helyette e hatáskört gyakorló államtitkárt) haladéktalanul írásban értesíteni, aki a tájékoztatás kézhezvételétől számított nyolc munkanapon belül köteles megvizsgálni a bejelentést, és kezdeményezni az esetleges felelősségre vonást.[249] A felsőoktatási intézmények esetében ugyanis a pénzügyi ellenjegyző felett a kancellár gyakorol munkáltatói jogot, amelybe az utasítási jog is beletartozik. Következésképpen a rektor és az ún. akadémiai körbe tartozó személyek nem adhatnak utasítást a pénzügyi ellenjegyző számára. Ilyen, a rendeletben vázolt „konfliktus" csak abban az esetben állhat elő, ha a kancellár vagy a tőle átruházott hatáskörben eljáró személy – aki csak az intézmény magasabb vezető, vezető beosztású alkalmazottja lehet[250] – ad szabálytalan kötelezettségvállalás ellenjegyzésére utasítást. Ami azért is sajátos eset, mert épp a kancellár (és kancellária) az, akinek (amelynek) létjogosultságát a szabályos és hatékony gazdálkodás biztosítása adja a miniszteri indokolás szerint.

Értelemszerűen a kancellár szakmai felelőssége a költségvetés és a beszámoló elkészítése is. Azonban e vonatkozásban is szembesülnünk kell azzal, hogy a kettős vezetés visszás helyzetet teremt. Az alaptevékenységnek megfelelő működés a rektor felelőssége, aki e körben joggal formál igényt arra, hogy a szakmai feladatokat támogató költségvetés készüljön el. Ezt az elvárást lényegében megerősíti a kancellár azon kötelezettsége, miszerint a felsőoktatási intézmény rendelkezésére álló források felhasználásával felelős annak feltételeiért, hogy a felsőoktatási intézmény

[247] Ávr. 54. § (3) bek.
[248] Szamkó Józsefné: i.m. 89.
[249] Ávr. 54. § (4) bek.
[250] Vö. Nftv. 13/A. § (5) bek.

gazdálkodása az alapfeladatok ellátását biztosítsa.[251] Ugyanakkor a szakmai felelősség része az is, hogy az intézmény hatékonyan, szabályszerűen és racionálisan gazdálkodjon. E két, bizonyos mértékig ellentmondó követelmény teljesítését sokáig nem támogatta a költségvetés és beszámolás ágazatspecifikus szabályozása, lévén, hogy a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló 50/2008. (III. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Finanszírozási r.1.) – bár a felsőoktatási intézmények gazdálkodásának új alapokra helyezése a kormány prioritásai közé tartozott – még az Ftv.2. hatálya alatt született, és csak 2016. december 2. napján lépett hatályba a felsőoktatási intézmények alaptevékenységének finanszírozásáról szóló 389/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Finanszírozási r.2.), amely alapján a költségvetési támogatást azonban első alkalommal a 2017/2018-as tanévre vonatkozóan kellett megállapítani.[252] Ez egyrészt jól példázza, hogy csak közel öt évvel az Nftv. elfogadása után sikerült az új – és azóta már épp a gazdálkodás tekintetében többször módosult – törvényhez igazodó szabályozást alkotni, másrészt azt is jelentettei, hogy hat és fél éven keresztül egy teljesen más szisztémán alapuló finanszírozási elvrendszer volt hatályban.[253] Következésképpen a törvény és a rendelet egymással nem állt, mert nem is állhatott összhangban, a Kormány lényegében vagy végrehajtási szabályok nélkül (azaz teljesen szabad kézzel), vagy a törvényi rendelkezésekkel ellentétes rendszerben biztosította a felsőoktatás finanszírozását. Ezt még bonyolította, hogy a jogszabály konkrét egyszemélyi felelős vezetőt sem határozott meg, így a jogalkalmazó az Nftv.-vel együtt olvasva tudta azonosítani a belső elosztás és tervezés eljárásrendjében felelős személyt. A korábbi szabályozás hatálya alatt fokozta a kancellári felelősséget, hogy a rendelet kimondta, hogy az abban részletezett jogcímek szerint megállapított költségvetési támogatás összegével az intézmények a vonatkozó jogszabályok keretei között önállóan rendelkeznek.[254] Ahhoz pedig, hogy a részükre biztosított költségvetési támogatás felhasználásáról belső szabályozással döntsenek, az ehhez szükséges megfelelő tervezés és előkészítés nélkülözhetetlen volt. Ennek egyik eleme, hogy azokat a mutatókat (a költségvetési évre vonatkozó, államilag támogatott hallgatói létszám és a rendeletben foglalt egyéb mutatók), amelyek alapján a normatív támogatásra jogosulttá váltak, közölni kellett a fejezetet irányító szervvel, méghozzá oly módon, hogy az azokra vonatkozó adatok megfeleltethetők legyenek a felsőoktatási

[251] Nftv. 13/A. § (2) bek. c) pont.

[252] Finanszírozási r.2. 11. §

[253] Keczer Gabriella: Variációk egy témára – az állami kontroll eszközei a felsőoktatásban, in: Kováts Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016, 71.

[254] Finanszírozási r.1. 9. § (1) bek.

információs rendszer számára szolgáltatott adatokkal. A normatív támogatás jogosultságára és mértékére vonatkozóan az éves költségvetési beszámolóban kellett elszámolniuk.[255] Az ezzel kapcsolatos felelősség, azaz a döntéselőkészítés, tervezés, adatszolgáltatás, beszámolás egyértelműen a kancellárt terhelte. Az új jogszabály hatályba lépése sem sokat változtatott a vitatott helyzeten. Egyrészt azért, mert lényegében rendkívül leegyszerűsített módon a három félévre meghatározott jogosult hallgatói létszámnak és a megfelelő félévben hozzájuk tartozó éves, szakonként megállapított alaptámogatásnak a súlyozott szorzatösszegéből állapítja meg az intézményi alaptámogatást, amelynek összegétől plusz-mínusz tíz százalékos eltérítési lehetőséget biztosít a kormány számára. A tudományos tevékenység támogatásáról, finanszírozásáról a rendelet nem szól. A fentiekben jelzett túlzottan tág keretek tehát a hatályos jogszabállyal lényegében – legalábbis az utóbbi terület vonatkozásában – intézményesültek. Az adatszolgáltatásért és beszámolásért való kancellári felelősség pedig érdemben nem módosult, noha a szabályozás a korábbihoz képest sokkal szűkszavúbb és inkább az Nftv. általános hatásköri szabályain alapul. A felsőoktatási intézmények esetében egyébként is nehézséget okoz a költségvetési és az intézmény működését alapvetően meghatározó ún. akadémiai év közötti eltérés, különösen a bevételtervezésnél, hiszen a tárgyévi bevételt jelentősen meghatározza a szeptemberben beiratkozó önköltséges hallgatók száma, amelyekről a tervezési időszakban (előző év utolsó negyedéve, tárgyév eleje) érdemi információ nem áll rendelkezésre. Ráadásul a költségvetési szervek esetében további problémát okoz az időtényező, azaz a költségvetés végrehajtása és tervezése egyidejűsége, valamint a keretszámok fejezet részéről történő megadásának késedelmes időpontja.[256]

Az, hogy az Nftv. az állami felsőoktatási intézmények esetében a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás elveit és feltételrendszerét meghatározó jogszabályokat rendeli irányadónak, azt jelenti, hogy e szervezetek vezetőit is terhelik e vagyonelem e minőségéből adódó kötelezettségek, azaz a felelős módon, rendeltetésszerűen folyatott gazdálkodás követelménye is.[257] A szakirodalom is rámutat, hogy a költségvetési szervek feladatellátáshoz biztosított számosságában és értékében is jelentős vagyonnal való gazdálkodás fokozott felelősséget vet fel.[258] A vagyongazdálkodás felöleli a rendeltetésszerű használatot, üzemeltetést, állagmegóvást, hasznosítást és a nyilvántartás és ellenőrzés feladatkörét is.[259] Ez a feladat közfeladatként meghatározott, amely alkalmas arra, hogy a vele kapcsolatos rendelkezés terjedelme szűken és tágan is értelmezhető legyen, azaz utóbbi esetben

[255] Finanszírozási r.1. 9. § (3)–(4) bek.

[256] Szamkó Józsefné: i.m. 59–60.

[257] Nvtv. 7. § (1)–(2) bek.

[258] Szamkó Józsefné: i.m. 108.

[259] Vigvári András: *Közpénzügyeink*, Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005, 194.

az állagmegóvás, fejlesztés és hasznosítás a közfeladat érdekében, de nem annak ellátásához kapcsolódóan is megvalósítható.[260] Ez már az a területe a szakmai felelősségnek, amely szorosan simul a jogi felelősséghez, az itt elkövetett hibák és mulasztások a szakmai felelősségre vonás mellett, munkajogi, kártérítési és – a tényállás függvényében – akár büntetőjogi felelősséget is eredményezhetnek. Ráadásul a nemzeti vagyon védelme alaptörvényi alapokon nyugszik, hiszen a 38. cikk leszögezi, hogy e körbe tartozó vagyon kezelésének és védelmének célja a jelenkori és a jövő nemzedékét illető közös szükségletek kielégítése.[261] Más a közvagyon közösséggel és közhatalmi szervekkel való szoros összefüggéseire mutat rá, kitérve arra, hogy minden közösségnek vannak olyan közös ügyei, mint pl. az oktatás, amely körülmény alátámasztja, hogy a közvagyon egyúttal a közösség fennállását biztosítja.[262] A nemzeti vagyon mint fogalom nem elválasztható a korábbi kincstári vagyon fogalmától sem, a két meghatározással leírt vagyonösszesség rendeltetése pedig végső soron azonos: az állami feladatok ellátása, a társadalmi szükségletek kielégítése, amelyeket hasznosítva, működtetve azt azokat kezelő szervezetek e rendeltetést megvalósítják.[263] A nemzeti vagyonba tartozó állami tulajdonú ingatlant használó központi költségvetési szerv a rábízott állami tulajdonú ingatlant vagy ingatlanrészt csak a törvényben megengedett esetekben hasznosíthatja, köthet az ingatlanra vagy annak bármely részére vonatkozóan a használatot bármely címen átengedő szerződést, vagy végezhet, végeztethet a rábízott állami tulajdonú ingatlanon beruházást, felújítási tevékenységet. A törvény e jogot – az állami felsőoktatási intézményekre vonatkoztatva – csak arra az esetre engedi, ha az állami tulajdonú ingatlant használó központi költségvetési szervvel kötött szerződés lehetővé teszi.[264] Bár elvben a vagyonkezelői jogok és kötelezettségek a jogszabályok és a vagyonkezelési szerződés alapján azonosíthatók, a gyakorlatban mégis értelmezési gondot okoz, mit is foglal magában ez a jogviszony.[265]

[260] Havassy Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazásának gyakorlati kérdései, *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évfolyam, 2012/11, 48.

[261] A közvagyon fogalmához lásd Hamza Gábor: 2011, i.m. 5., Bencze Izabella: A közvagyon védelme, in: Benisné Győrffy Ilona (szerk.): *Nyolcadik Magyar Jogászgyűlés*, Budapest, 2006, 75–85.

[262] Kapa Mátyás: i.m. 471.

[263] Juhászné Huszty Katalin: A kincstári vagyon helye, szerepe a mai magyar állami vagyoni körben, in: Bencze Izabella – Juhászné Huszty Katalin: *A kincstári vagyon Magyarországon, avagy milyen tulajdonos az állam?* Budapest, Korona Kiadó, 1998, 17.

[264] Nvtv. 11. § (14) bek., (15) bek. c) pontja.

[265] Molnár Anikó: Az állami vagyon kezelésének egye problémái a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. vagyoni körébe tartozó ingatlanoknál, in: Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreisz Brigitta: *A világ mi vagyunk.., Liber Amicorum Imre Vörös*, Budapest, HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014, 342.

A költségvetési szervek vagyongazdálkodása azonban nem csupán az ingatlanok esetében jelentős feladat. Az magába foglalja a befektetett eszközökkel (tárgyi eszközök, szellemi termékek, vagyoni értékű jogok) való gazdálkodást, amelyek általában egy éven túl szolgálják a tevékenységet.[266] Minthogy az Nftv. a kancellár hatáskörébe adja az intézmény vagyongazdálkodásáért való felelősséget, az Nvtv.-ben előírtak betartásáról és betartásáról is neki kell gondoskodnia.[267]

A fentieken túlmenően – a rektori hatáskörhöz hasonlóan – a kancellár esetében is találunk olyan feladatokat, amelyekkel kapcsolatban felelőssége közvetve vagy közvetlenül megalapozható.

Viszonylag egyértelmű a helyzet a kép a felsőoktatásban részt vevő hallgatók juttatásairól és az általuk fizetendő egyes térítésekről szóló 51/2007. (III. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: TJR.) által a felsőoktatási intézmények hatáskörébe utalt intézkedések esetében. Itt ugyanis álláspontom szerint általánosságban a felsőoktatási intézmény gazdasági, pénzügyi, számviteli, igazgatási, informatikai, szolgáltatási tevékenységéért, e körben a működtetésért és az ehhez szükséges intézkedések és javaslatok előkészítéséért való felelősséggel találkozunk, amely a kancellárt terheli. Ez a helyzet a törvényben felsorolt ösztöndíjak havi rendszerességgel, határidőben[268] történő átutalással kifizetéséről való gondoskodással,[269] a Bursa Hungarica Felsőoktatási Önkormányzati Ösztöndíj[270] intézményi ösztöndíjrészének folyósításával,[271] a pályázatkezelő szervezettel a jogszabályban előírt

[266] Szamkó Józsefné: i.m. 125. A feladatok részletezését lásd ugyanitt 125–133.

[267] Nftv. 13/A. § (2) bek. a) pont. A létesítménygazdálkodás mint nemzeti vagyonnal való gazdálkodás egyes kérdéseire lásd: Baka Levente – Bokor András: A létesítménygazdálkodás újraértelmezése a közigazgatásban, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1, különösen 147–148., és 156.

[268] A tanulmányi félév első hónapjának kivételével legkésőbb a tárgyhó 10. napjáig [TJR. 10. § (2) bek.].

[269] TJR. 10. § (2) bek.

[270] A Bursa Hungarica Ösztöndíj olyan pénzbeli szociális juttatás, amely a hasonló nevű Ösztöndíjrendszer adott évi fordulójához csatlakozott települési és megyei önkormányzatok által a hallgatónak adományozott szociális ösztöndíjból (a továbbiakban: önkormányzati ösztöndíjrész) és az önkormányzati ösztöndíj alapján a hallgató felsőoktatási intézményében e rendelet alapján megállapított szociális ösztöndíjból (a továbbiakban: intézményi ösztöndíjrész) áll. Ezen ösztöndíjban részesülhetnek azok a hallgatók, akiket az állandó lakóhelyük szerinti települési önkormányzat az Ösztöndíjrendszer keretében támogatásban részesített, továbbá teljes idejű alapképzésben, mesterképzésben, osztatlan képzésben vagy felsőfokú, illetve felsőoktatási szakképzésben folytatják tanulmányaikat. Az intézményi ösztöndíjrész forrása az intézmények költségvetésében megjelölt elkülönített forrás (TJR 18. §).

[271] Az intézmény kötelezettsége a kifizetés megkezdését megelőzően a jogosultságot megvizsgálni, és ha az ösztöndíjas az ösztöndíj folyósítása feltételeinek nem felel meg, az ösztöndíj folyósítását megszüntetni, majd a már ismertetettek szerint elszámolni [TJR. 19. § (4), (8)–(9) bek.].

határidőben elszámolással, ennek keretében a még ki nem fizetett önkormányzati ösztöndíjrészt visszautalásával.[272]

A TJR. a hallgatói juttatások körében a kancellár számára is megállapít hatáskört. Egyértelműen a kancellár felelőssége azon a nemzeti felsőoktatási ösztöndíjra pályázott, de elutasított hallgató esetében az ösztöndíjnak intézmény hallgatói előirányzata vagy a saját bevétele terhére történő biztosítása, aki esetében a jogorvoslati eljárás keretében nyer megállapítást, hogy érdemes az ösztöndíjra, de azt intézményi eljárási hiba folytán nem kapta meg.[273] Szintén kancellári felelősség arról gondoskodni, hogy a jegyzet-előállítás támogatására rendelkezésre álló összeget a felsőoktatási intézmény valóban jegyzetek előállítására, azok hallgatókhoz való eljuttatásának segítésére, továbbá fogyatékossággal élő hallgatók tanulmányait segítő eszközök beszerzésére használja fel. Azonban – vélhetően kodifikációs mulasztás következtében – kifejezetten a rektort nevesíti a rendelet azzal összefüggésben, hogy e támogatás felhasználásról évente tájékoztatni köteles a hallgatói önkormányzatot.[274]

Minthogy a kancellár felel az állami felsőoktatási intézmény informatikai tevékenységéért, álláspontom szerint ezen intézménytípus esetében ő a címzettje a Vhr. azon előírásának, amely az adatkezelés és – nyilvántartás körében rendelkezik. Eszerint ugyanis a felsőoktatási intézmény e törvényi kötelezettsége teljesítése érdekében, biztosítva a nyilvántartási feladatok ellátását is, tanulmányi rendszert működtet, és felel az abban nyilvántartott adatok biztonságáért, biztosítja a hallgatók számára az abban róluk nyilvántartott személyes és tanulmányi adatokhoz való folyamatos hozzáférést, és a nyilvántartott adatok hitelesített iratként való előállításának lehetőségét és azok tárolását.[275]

A felsőoktatásban szerezhető képesítések jegyzékéről és új képesítések jegyzékbe történő felvételéről szóló 139/2015. (VI. 9.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Képr.), amely a felsőoktatási intézmény számára biztosítja, hogy a felsőoktatási szakképzés és szakképzettség, alapképzési és mesterképzési szak és szakképzettség felsőoktatási képesítési jegyzékbe való felvételét az oktatásért felelős miniszternél kezdeményezze. Az ezzel kapcsolatos ügyintézés (dokumentáció összeállítása, valamint annak, illetve a kezdeményezés megalapozottságát alátámasztó előzetes indokolásnak a benyújtása, valamint a létesítési eljáráshoz szükséges miniszteri jóváhagyás birtokában a létesítési dokumentum részét képező további dokumen-

[272] TJR. 18. § (1) bek. 19. § (4), (8)–(9) bek. A nem állami fenntartású felsőoktatási intézmények az intézményi ösztöndíjrészt biztosító finanszírozási megállapodásban foglaltak szerint kötelesek az ösztöndíj folyósításáról elszámolni az Emberi Erőforrások Minisztériumának [TJR. 20. § (4) bek.]. E felelősség esetükben a rektort terheli [vö: Nftv. 13. § (1) bek.].

[273] TJR. 24. § (7) bek.

[274] TJR. 10. § (5) bek.

[275] Vhr. 34. § (1)–(3) bek.

tumok, vélemények beszerzése, majd a létesítési dokumentumnak a felsőoktatási intézmények nyilvántartását vezető szervhez benyújtása olyan oktatásigazgatási feladat, amely álláspontom szerint egyértelműen kancellári felelősség. A „két terület" együttműködésének szükségessége azonban itt is nyilvánvaló, a kezdeményezés megalapozottságának indokolása, azaz a kezdeményezés szakmai tartalma tekintetében mind annak minősége, mind annak határidőre történő elkészítése rektori felelősségi körbe tartozik, különösen ha az Nftv. azon szabályára utalunk, amely a rektorhoz telepíti az intézmény működési engedélyének módosításához, illetve a képzések indításához szükséges jogszabályban meghatározott intézkedések kiadmányozásáért való felelősséget.[276]

Összességében tehát annak ellenére, hogy a kancellár szakmai feladatait meghatározó szabályok egyértelműbb és kézzelfoghatóbb hatáskört alapoznak meg, azok a felelősség vizsgálatához mégsem maradéktalanul elegendőek, éppen azoknak a rektori hatáskörrel való már vázolt átfedései, illetve a két vezető közötti hatáskör-elhatárolás nehézségei miatt.

[276] Képr. 3. §. A felsőoktatási képesítési jegyzék képzési területenként tartalmazza azokat az alapképzési és mesterképzési szakokat, valamint felsőoktatási szakképzéseket, melyeken szakképzettséget lehet szerezni. A szakokon, felsőoktatási szakképzéseken szerezhető szakképzettségek a Magyar Képesítési Keretrendszer (a továbbiakban: MKKR) szintjeire besorolt képesítések, megfeleltetve az Európai Képesítési Keretrendszer (a továbbiakban: EKKR) szintjeivel. A munkakör betöltésére, foglalkozás, tevékenység gyakorlására jogosító szakképzettség tanulási eredményeit, alapképzésben és mesterképzésben a végzettségi szint és a szakképzettség, felsőoktatási szakképzésben a szakképzettség megszerzésével szerezhető tudás követelményeit – a tudás, a képesség, az attitűd, illetve az autonómia és felelősség jellemzőinek az MKKR szintleírásával összevethetően – az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet, a felsőoktatási szakképzések képzési és kimeneti követelményeiről szóló 39/2012. (XI. 21.) EMMI rendelet, valamint a tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet határozza meg [Képr. 2. § (1) bek.]. Az idézett jogszabályhely egyaránt hivatkozik a 15/2006. (IV. 3.) OM rendeletre és a 39/2012. (XI. 21.) EMMI rendeletre, amelyeket noha hatályon kívül helyezett a felsőoktatási szakképzések, az alap- és mesterképzések képzési és kimeneti követelményeiről, valamint a tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet módosításáról szóló 8/2016. (VIII. 5.) EMMI rendelet 2016. augusztus 13. napjával, de annak 9. § szerint a legkésőbb 2016/2017-es tanévben megkezdett tanulmányokat – folyamatos képzésben – végzőkre az említett rendeletek szerinti képzési és kimeneti követelményeket, valamint a felsőoktatási intézménynek a tanulmányai megkezdésekor hatályos tanulmányi és vizsgaszabályzatában és tantervében meghatározottak szerinti követelményeket kell alkalmazni, továbbá a 2016/2017-es tanévben, illetve a rendelet hatálybalépését megelőzően megkezdett és oklevél kiadásával le nem zárt, felsőoktatási szakképzésben, alap-, illetve mesterképzésben folytatott tanulmányokra tekintettel meghatározott idegennyelvi követelmény – feltéve, hogy az a (volt) hallgató számára kedvezőbb – e rendelet alapján is teljesíthető.

IV.2.4. Az újraszabályozás szükségessége és lehetséges irányai

Ahogy arra utaltam már, a felsőoktatási intézményekkel kapcsolatban visszatérő kijelentés, hogy az egy sajátosan szerepkultúrás szervezet,[277] amelynek igazgatási szervezete egyszerre hierarchikus és komplex, amely utóbbinak jellemző magyarázata a rendkívül sok érdek megjelenítése.[278] A szerepkultúrás jelleg azt eredményezi, hogy az oktatói, tudományos kutatói közeg az érdekeit és egyéni érdekérvényesítő képességét tekintve rendkívül egyenlőtlen és igen heterogén. Nem csupán a vezetők és vezetettek, de az egyes, a szervezet működését meghatározó munkavállalói csoportok (oktatók és nem oktató dolgozók) között is, sőt az oktatói-kutatói szférán belül is tetten érhetők az érdekkonfliktusok.[279] Személyes tapasztalatom szerint e közegben mindent áthat a hierarchikus viszony, a különböző tudományterületek egyes művelői a maguk tudományterületének pozícióit erősítve másokat lejjebb sorolnak (ez főként – nem kis részben a kormányzati kommunikáció által is erősítve – a természettudományok és társadalomtudományok viszonyában figyelhető meg, az utóbbi rovására). Ugyanez figyelhető meg a tudomány művelői között is: nem oktatói vagy tudományos munkakört betöltő, e tevékenységek támogatásában közreműködő kollégák hierarchián belül elfoglalt helyüket nem érdemeik, hanem munkakörük határozza meg, általában az alacsony szinteken tartva őket, az oktatók és kutatók között pedig a ranglétrán elfoglalt hely és egyes ranghelyeken belül a tudományos fokozat, cím, akadémiai tagság határozza meg hatalmi pozícióikat. Ebben a vonatkozásban hatalmi pozíción a befolyást, az alacsonyabb beosztásban lévők lehetőségeinek, előmenetelének befolyásolási képességét is értem, nem csupán a választott vezetői pozícióból adódó hatásköröket. Mindez kedvez a szociálpszichológiában „engedelmesség és konformizmus bűne" kifejezéssel illetett magatartás tanúsításának. Ezért e tulajdonságánál fogva a felsőoktatás és akár az egyes intézmények is képtelenek az együttes fellépésre, az „összezárásra", a közösség helyett az egyén kerül a középpontba. Egy ilyen struktúrában pedig a tudomány szabadságát akár az egyén irányából, akár az intézményrendszer különféle módszereivel sokkal hatékonyabban lehet korlátozni. Nem véletlen, hogy miközben „tőlünk nyugatra" – legalábbis Németországban – az utóbbi években erősödött az intézményvezetés pozíciója, az utóbbi évek autonómiát csaknem teljesen felszámoló intézkedései – a felsőoktatásban különösen – könnyen érvényesülhettek.[280]

A számos adekvát példa közül elég csak a kancellári jogintézmény bevezetésének körülményeire, és utalni azon következményére, hogy katalizátora lett az

[277] Szüdi János: i.m. 907.

[278] De Groof, Jan – Švec, Juraj – Neave, Guy: i.m. 138.

[279] Kováts Gergely: 2009, i.m. 70–75.

[280] Püttmann, Vitus: i.m. 2.

akadémiai szféra és az intézmény működtetésében közreműködők mesterséges szétválasztásának és a kétféle tevékenység markáns elhatárolásának. Emellett a kutatások azt is bemutatták, hogy a kétfős csoportokban eleve hajlamosak a tagok magukénak tudni a vezetőszerepet.[281] Így tehát a már eleve töredezett belső struktúrát a jogalkotó a kettős vezetés rendszerével anélkül terhelte meg, hogy a két első számú vezető között felmerülő konfliktusok kezelésére mechanizmusokat alakított volna ki.[282] A kettős vezetés már önmagában erős kritika tárgya, de a felsőoktatásban további problémát jelent, hogy a vezetéselmélet ajánlásával ellentétben a meglévő szervezetbe nem a már hivatalban lévő korábbi egyedüli vezető bekapcsolásával választották ki a társvezetőt, ami a konfliktusokat a rendszerbe bekódolta, mint ahogy az is, hogy a két vezető két ellentétes érdek megjelenítőjeként funkcionál.[283] A konfliktushelyzetek kezelésének mechanizmusa formális, a miniszter lényegében igazságosztó szerepe fenntartói mivoltából eredően eleve kétséges, ráadásul távol van, az akut döntési helyzetekben inkább hátráltató tényező, konkrét ügybeli tájékozottsága is kérdéses.[284] A fenntartó szerepében megjelenő állam pedig ágazatirányító súlyánál fogva is olyan nyomás alá helyezheti a vezetőket,[285] amely a felelős szakmai működést jelentősen behatárolja.

A rektor és a kancellár szakmai felelőssége egyaránt komplex, egymással összefügg, helyenként (különösen a tudomány szabadságával biztosított tevékenység körében) összefonódik. Noha a felelősség vizsgálatához az azt megalapozó hatáskörök világos megfogalmazása és elhatárolása – a kettős vezetés esetében kiemelt jelentőséggel bíróan – nélkülözhetetlen lenne, a bemutatottak alapján lényegében maguk a vezetők sem lehetnek tisztában azzal, a jogszabályi környezet ugyanis ehhez nem ad támpontot. Ahogy ezt a kancellár törvényesség biztosítása vonatkozásában előírt hatásköre és a rektori munkáltatói jogkörbe tartozók számára adott utasítás közötti konfliktusok kapcsán vázoltam, még az olyan viszonylag egyértelmű hatáskör-elhatárolási helyzetben is, mint a többé-kevésbé egyértelműen szabályozott munkáltatói jogkörgyakorlás, felvetődnek olyan kérdések, amelyek a felelősség tisztázatlanságához vezetnek.

A felelősség tisztázásának van egy közelebbi, praktikus oka is. A felsőoktatási intézményekre is érvényes megállapítás szerint a magasabb pozícióban lévő

[281] Forsyth, Donelson R. – Zyzniewski, Linda E. – Giammanco, Cheryl A.: i.m. 63.

[282] Berács József et al.: i.m. 35–36.

[283] Csurilla Gergely: i.m. 46–48., 55–56.

[284] Kováts Gergely: 2016a, i.m. 93.

[285] Állami intézményben a kancellár és a rektor munkáltatója egyaránt a miniszter, ami önmagában is konfliktusforrás és jelentős nyomást keletkeztet. (Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 15.) Ráadásul a kancellárnak egyszerre több, ellentétes elvárásnak, intézményi és fenntartói érdeknek, a rektor által képviselt akadémiai szféra és a miniszter fellépésének is meg kell felelnie. (Kováts Gergely: 2016a, i.m. 39.)

munkavállaló – különösen a vezető – bizalmi jellegű felelőssége nagyobb,[286] amely lényegében valamennyi felelősségi körben – törvényben rögzített módon –, kifejezetten pedig a kártérítési felelősség eltérő nagyságában testet is ölt. Azáltal, hogy az Nftv. végső soron a munkajogi, azon keresztül pedig a polgári jogi szabályozásba utalja a vezetői kárfelelősség kérdését, azzal is szembe kell néznünk, hogy a munkajogi kártérítési szabályozás polgári jogi jellegének erősödése milyen következményekkel jár a felsőoktatási intézményekben. Az ugyanis, hogy az Mt.4. kontraktuális szabályaiban zsugorodott az önállóságra, elkülönülésre mutató jelleg, és a kártérítési felelősség vonatkozásában az is elmondható, hogy „a polgári jogi és a munkajogi szabályozás nemhogy közeledett egymáshoz, hanem voltaképp (legalábbis részben és sajátos jogi, jogtechnikai megoldások révén) egybeolvadt," [287] a munkajog egyébként magánjogi jogalanyok közötti szerződéses viszonyt szabályozó mivoltával összhangban áll. A felsőoktatás esetében azonban még a nem állami egyetemek, főiskolák esetében sem beszélhetünk tisztán polgári jogi jogalanyiságról, hiszen amint azt a felsőoktatási intézmény fogalmának meghatározásakor láttuk, közjogi jogi személyiségű közintézetekről, az állami intézmények esetében ráadásul közalkalmazotti jogviszonyról van szó. Mindez tehát végső soron azt eredményezi, hogy a magán munkajogi viszonyoktól jellegében távolabb álló működést megvalósító felsőoktatási intézményi körben úgy erősödött meg a jogi felelősség objektív mivolta, hogy szemben a magánszférában működő szervezetekkel, a munkavállalói és kártérítési felelősség szakmai és számos esetben jogi alapja hiányzik vagy nem egyértelmű. Ez pedig ahhoz is vezethet, hogy a felelősség megállapítása megnehezül, a vagyoni kárt nem okozó felelősséget megalapozó tevékenységek és mulasztások esetében pedig kifejezetten ellehetetlenül.

Mindezek alapján egyértelmű hatásköri és felelősségi szabályok kidolgozására van szükség. Világos hatáskör nélkül egyértelműen megállapítható felelősség sincs. Azt is láttuk ugyanakkor, hogy a jelenlegi rektori-kancellári hatáskör-elhatárolás problematikus, de ez elsősorban a két vezető egyenrangú pozíciójából fakad. Ezért első lépésben a kancellár helyét szükséges újragondolni. Ennek során a rektor egyszemélyi felelős vezető pozícióját vissza kell állítani. A kancellár kiválasztását szenátusi – és amennyiben kialakításra kerül egy valódi board jellegű testület a piaci-társadalmi környezet képviselőiből, e testület – döntési hatáskörébe utalva kell a vezetés részévé tenni. A pozíció betöltését szigorú szakmai feltételekhez (végzettség, munkatapasztalat) kell kötni, amelyben a felsőoktatás, tudomány világa vagy az intézmény működéséhez szorosan kapcsolódó területen betöltött vezetői tisztségnek meg kell jelennie. Összeférhetetlenségi szabályok kialakításával

[286] Zaccaria Márton Leó: i.m. 93.

[287] Lőrincz György: 2014a, i.m. 6. A kárfelelősségi szabályok magánjogi dominanciájának a Ptk.-val szoros összefüggéseire lásd: Hajdú József: i.m.. 116–117.

garanciális elemként az is biztosítható lenne, hogy korábbi politikusok, politikai vagy kormányzati szerepet betöltött személyek ne, illetve ne közvetlenül ülhessenek át a kancellári székbe. A kancellár egyetértési jogát javaslattá kellene alakítani, amelyet a rektor teljes és korlátlan kártérítési felelősség mellett bírálhatna felül. Ha viszont követi a kancellári javaslatot, az ebből keletkező kárért a kancellárt terhelné korlátlan felelősség. Ez egyúttal a felelősségi viszonyokat is tisztázná.

A szakmai felelősséget is világossá lehetne tenni, a jelenleg szakmaiként azonosítható, de a szabályozásban könnyen jogi felelősséggé transzformálható hatáskörök esetében – ezek elsősorban a pénzügyi kötelezettséggel járók. Minden más esetben a felelősség vizsgálata, megállapítása az intézményi szabályozásban kialakított testület, míg a konzekvenciák levonása a szenátus és a már említett board hatásköre lehetne. Ennek lényeges elemeit a törvény, részletszabályait az intézményi szabályozás tartalmazhatná. Ebben kulcsszerepet kell kapnia az éves beszámolónak, amely napjainkra sok esetben formálissá silányult, korábban – a kancellári jogintézmény bevezetése előtt is – döntően gazdasági jelleget öltött. A szakmai beszámolót akadémiai évhez kell igazítani és lényegében a rektori program megvalósításának ütemezett monitoringjaként lehetne működtetni. Ezáltal a rektori programok is felértékelődnének.

IV.3. Lehet-e felelős egy testület?

A jogirodalomban visszatérő elem a testületek működésének felelősségelkerülő következményként való értékelése. Még három évtizeddel ezelőtt *Szamel Lajos* foglalkozott több munkájában is a kérdéssel behatóbban,[288] a közelmúltban pedig *Kapa Mátyás* fogalmazta meg, hogy amikor a gazdálkodással kapcsolatos döntéseket testületek hozzák, sőt nem ritkán több testület döntése épül egymásra, ezek a megoldások mind alkalmasak arra, hogy az egyénre szabott felelősségi konstrukciókat, illetve azok kialakításának lehetőségét gyengítsék vagy akár ellehetetlenítsék.[289] Ahogy arra ő is utal, léteznek erre irányadó jogi formák, pl. a büntetőjogban a társtettesség, a polgári jogban az egyetemleges felelősség, azonban a felsőoktatási intézmények működésében ezek részben nem alkalmasak a felelősség

[288] Szamel Lajos: *Koncepció a testületi felelősség szabályozásához*, Budapest, A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata; Országos szintű kutatási főirány, A Főirány Programirodája, 1982 (1984), Szamel Lajos: 1986, i.m. 395–409. Szamel Lajos a testületekkel kapcsolatos gondolatait nem a felsőoktatási intézményekre vonatkozóan, és nyilvánvalóan egy teljesen eltérő jogi, politikai és társadalmi környezetben fogalmazta meg. Azonban azok sok tekintetben mégis oly mértékben általános jellegűek, hogy analógiaként számunkra is alkalmazhatóak, különösen azért, mert számos elemükben a mai napig aktuálisak.

[289] Kapa Mátyás: i.m. 477–478.

tényleges teljes körű érvényesítésére (számos esetben hiányzik a bűncselekmény vagy a károkozás), egyébként az előbbi erre irányadó különös büntetőjogi tényállás híján, utóbbi kifejezetten ezt a fajta felelősséget megalapozó rendelkezés hiányában sem alkalmazható. Az egyetemi, főiskolai testületi döntések esetében így teljesen légüres térbe kerül a jogi felelősséget megállapítani kívánó jogalkalmazó, miközben a felsőoktatási intézmények működésében a testületi döntéshozatal mindig is meghatározó volt, és a testületi döntéshozatalok egymásra épülése is megvalósulhat(ott) a szenátus és kari tanács, illetve az állami intézmények esetében ex lege a konzisztórium és szenátus viszonyában. Az a körülmény, hogy kidolgozatlan e testületek tagjainak egyéni felelőssége, azt eredményezi, hogy noha azok döntései meghatározóak a felsőoktatási intézmény működésére, azok tényleges következményei nem hatnak vissza rájuk, ez pedig abban a működési és szabályozási közegben, ahol az egyszemélyi vezetők akár a törvényi rendelkezések, akár saját elhatározásuk alapján saját döntéseiket e testületek határozataitól teszik függővé, illetőleg azokkal legitimálják, lényegében a döntésért való felelősséget egy felelősséggel nem rendelkező területre hárítják át. Az alábbiakban a felsőoktatási intézményekben specifikus – azok működésére érdemi befolyással bíró – testületek, a szenátust és a konzisztóriumot mutatjuk be.

IV.3.1. A testületi döntéshozatal és a felelősség

Szamel Lajos a testületi felelősség szabályozásának vizsgálatakor kutatását az általa intézményesített testületeknek nevezettekre terjesztette ki, azaz azokra, amelyek szabályozás – legyen az akár jogszabály, akár szervezeti szabályzat, akár ügyrend – alapján működnek, és e körön belül elhatárolta egymástól a döntési jogkörrel rendelkező kollektív és az azzal nem rendelkező, véleményező, javaslattevő, tanácsadó hatáskörrel bíró kollegiális testületeket.[290] A kollegiális testület fogalma lényegében visszautal az ókori Róma működésére. Ugyanis a kollegiális szervezetben – a római szenátusból eredeztetendő mivolta miatt – jelentős ismérv, hogy működésének formalitása jóval szűkebb körű, lényegében alakszerű meghívóra, napirend közlésére, a tárgyalás vezetésére korlátozódik, ennél is lényegesebb azonban, hogy a testület tagjai nemcsak a testületen kívüli szervezettől, személytől, de a testületen belül is függetlenek, azaz sem a testület tagjai, sem annak vezetője

[290] Szamel Lajos: 1982, i.m. 1–2. *Szamel Lajos* vizsgálata nem terjedt ki a politikai és az Alkotmányban szabályozott testületekre. A kollektív és kollegiális testületekhez lásd még: Szamel Lajos: 1986, i.m. 398–399., valamint Horváth Imre: 2002, i.m. 188–189.

számukra útmutatást nem adhat.[291] Ezt a képet azért árnyalja *Wolfgang Ernst*,[292] aki feltárta, hogy római szenátusban ugyan kétségtelenül nem volt klasszikus döntéshozatal, azaz nem volt formális határozathozatal egy pontosan megfogalmazott előterjesztésről és az arra épülő határozati javaslatról. Sőt még csak a határozatképesség mai értelemben vett ellenőrzésére sem került sor, és maga a szavazatok összeszámlálása is csak a látható többség megállapításáig terjedt. A végső döntéssel többé-kevésbé megfeleltethető sententia kialakításához szükséges véleményalkotás során mindig szükségszerűen volt egyrészt olyan meghatározó szenátor, aki mögé fel lehetett, kellett sorakozni, másrészt a végső sententia kialakítását az eljárást (discessio) vezető magistratus is képes volt befolyásolni oly módon, hogy mindaddig nem zárta le a folyamatot, amíg az elvárt eredmény be nem következett.[293]

Ez azért is fontos, mert amint látni fogjuk, a felsőoktatási intézmények testületei, különösen a szenátus és kari tanács a működés formalizáltságában, és kiemelten a döntéshozatali rendben meghaladja a kollegiális testületek kereteit, de magában a vitában, véleményformálásban és a döntéshozatal dinamikájában azokkal erőteljes hasonlóság mutatható ki.[294] Ezen típusjegyek vizsgálata azért is indokolt, mert láthatóan vékony a határvonal a kollegiális és kollektív testületek között. Önmagában még az sem eredményez kollektív testületi jelleget, ha a kollegiális testületet esetlegesen határozathozatali jogosultsággal ruházzák fel, amennyiben a kollegiális testületek esetleges döntéseinek hatályosulásához az egyszemélyi vezető, illetve kivételes esetben felsőbb testület megerősítése szükséges, mert végső soron ezen aktussal válik határozata ténylegesen döntéssé. „A kollegiális határozat és a tényleges döntés közötti e viszony miatt nagy a veszélye annak, hogy a kollegiális szervek a testületi felelőtlenség fórumaivá válnak."[295] Megvizsgálva a felsőoktatási intézményekben működő testületeket, megállapítható, hogy mindegyik olyan grémium, amely jogszabályban (különösen az Nftv.-ben vagy annak valamely végrehajtási rendeletében) vagy annak felhatalmazása alapján a szervezeti és működési szabályzatban (esetleg ez utóbbiból folyóan a részletszabályok tekintetében utasításban, ügyrendben) meghatározottak szerint működik, tehát intézményesített testület, és mindegyik besorolható a kollektív vagy a kollegiális testület fogalma alá. Sőt egyes esetekben mindkettő típusjegyeit magukon viselik.

[291] Blasius, Hans: Der Rechnungshof als körperschaftlich kollegial verfasste unabhängige Einrichtung, *Juristenzeitung*, 45. évfolyam, 1990/20, 955.

[292] Ernst, Wolfgang: i.m. 31–39.

[293] Ernst, Wolfgang: i.m. uo.

[294] Így abban is, hogy a kollegiális testület további lényeges ismérve a kompromisszumra való nagy fokú hajlam, a prejudikálástól való félelem, és a felelősségnek a gyakran az anonimitásból fakadó hiánya. (Blasius, Hans: i.m. 955.)

[295] Szamel Lajos: 1982, i.m. 1–2.

Különösen áll ez a megállapítás a szenátusra, a konzisztóriumra és a kari tanácsra, ráadásul a konzisztórium a szenátus, a szenátus pedig a kari tanács (vagy doktori tanács) viszonyában felettes testületként is funkcionál. A német szakirodalom a felsőoktatási intézményekben működő testületeket – különösen az intézmény decentralizált szintjén elhelyezkedő kari tanácsot (vagy annak megfelelő grémiumot) – a monokratikus és a kollegiális vezetés jegyeit egyesítő jellege miatt emeli ki.[296] *Szamel Lajos* szerint a testületi felelősség vizsgálata során minden vegyes jellegű testületet – a felelősség hatáskörhöz arányos mértékében – kollektív testületként kell figyelembe venni.[297] *Horváth Imre* a kollégium (mint kollegiális testület) és a testületi vezetés fogalmát határolja el.[298] Előbbinél a kollégium tagjai hivatali beosztásuktól függetlenül egyenrangúak, mindamellett, hogy a szervezet vezetője a kollégium elnöke is egyben, akinek számára egyúttal tanácsadást, véleményezést lát el a testület. Előzetes megkérdezése kötelező, a döntés kialakítása azonban az egyszemélyi vezető hatásköre. Ezzel szemben a testületi vezetésben a testület tagjai valamilyen érdeket, érdekcsoportot képviselnek, amelyet – lévén, hogy a testület ebben az esetben az egyszemélyi vezető felett áll – végső soron utóbbira rákényszerítenek. Ezek a típusjegyek a rektor és a szenátus, de különösen a kancellár és a konzisztórium viszonyában is tetten érhetők, bizonyos értelemben a kettős egyszemélyi vezetést a testületi vezetés rendszerével bonyolítva.

A felelősség megállapításához elengedhetetlen a hatáskörök részletes és pontos meghatározása, és a hatáskörök elhatárolása, emellett kiemelten kell vizsgálni az előterjesztésekkel összefüggő hatáskört is. Ugyanis ez utóbbi mentén a felelősséget is el kell határolni, ami azt jelenti, hogy ha a testületi döntés azért hibás, mert a testület egy az egyben elfogadta a rosszul előkészített előterjesztést, akkor a hibáért az előterjesztőt (az előterjesztés készítőjét) és nem a testületet terheli a felelősség.[299] A felsőoktatásra interpretálva mindezt, a szakirodalomban ismert olyan nézet, miszerint a szenátus felelőssége az előterjesztőktől függ.[300] Ez a megállapítás azonban álláspontom szerint általában és felsőoktatási intézmények esetében is indokolatlanul mentesíti a testületi tagokat a felelősség alól, különösen azokban az esetekben, amikor kellő felkészülés esetén a hiba általuk is kiszűrhető lett volna. A felsőoktatási intézményi testületek esetében különös megvilágításba helyezi ezt a kérdést, hogy a testületi tagok zöme általában nem rendelkezik az előter-

[296] Pautsch, Arne – Dillenburger, Anja: i.m. 45–47.

[297] Szamel Lajos: 1982 i.m. 2–3.

[298] Horváth Imre: 2002, i.m. 188–191.

[299] Szamel Lajos: 1982, i.m. 6., 8. *Szamel Lajos* az előterjesztést készítő kirívó hibáiként sorolja fel itt a téves információt tartalmazó, a manipulatív, a választási lehetőségeket eltitkoló, a felmerült ellenvéleményeket elhallgató, a túl általános döntési lehetőségekre korlátozódó előterjesztést.

[300] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 15.

jesztés szakmai hibáinak vizsgálatához szükséges szakismerettel, gondoljunk itt a pénzügyi, gazdasági vagy a jogi tárgyú döntésekre. Érdekes módon német szerzők ezzel szemben úgy tartják, hogy az a körülmény, hogy a kari tanácsot a karokon belül, az ott dolgozók soraiból választják, nem csupán magas fokú legitimitást ad a testületnek, de egyúttal azt is eredményezi, hogy a leginkább kompetens grémium tud létrejönni.[301] Ez a megállapítás azonban sokkal inkább megállja a helyét e testületek oktatási, kutatási tárgyú döntései vonatkozásában. Természetesen ez utóbbihoz is nélkülözhetetlen, hogy a résztvevő személyek elkötelezettek legyenek a testület értelmes és hatékony működése iránt – hatékonyság alatt hangsúlyozottan nem feltétlenül a gyorsaságot értve. Amikor azonban a legtöbb tag jobb híján vállalja a megbízatást akár sokadik teherként, a testület működése könnyen válhat formálissá, a megalapozott döntések helyett pillanatnyi helyzetekre vagy egyéni érdekekre, nem ritkán érzelmekre tekintettel, érdemi felkészülés nélkül elintézett ügyeket hagyva maga után.

Azokban az esetekben, amikor az adott testület hatásköre kizárólag a döntéselőkészítés valamilyen fázisára korlátozódik (véleményez, tanácsot ad, javasol), a testület felelősségének vizsgálati területe már önmagában e ténytől beszűkül, hiszen a tevékenységük eredménye csak annyiban döntés, hogy végső soron az adott kérdésben az a személy vagy testület dönt, aki, amely határozathozatalához a testületek segítséget nyújtanak. Ebből adódóan a döntésért való felelősség a vezetőt terheli.[302] A kollegiális testület kollektív jellegű felelősségének vizsgálata ezért elvben csak akkor merülhet fel, ha feladata valamely olyan különleges szakértelem biztosítása, amellyel a döntésre jogosult vezető nem rendelkezik. Álláspontom szerint azonban a döntés jogkövetkezményeiért ebben az esetben sem terheli felelősség a testületet, annak vizsgálata csupán arra korlátozódhat, hogy véleményét, tanácsát, javaslatát milyen szakmaisággal nyilvánította ki. Azonban itt sem kerülhető meg az egyes tagok felelősségének vizsgálata, ekkor pedig megint csak meghaladjuk a kollektív felelősség kereteit, és a testületi döntésben az egyén felelősségét vizsgáljuk.

A felsőoktatási intézmények testületei közé újonnan beiktatott konzisztórium hatáskörében újraéledt a gazdasági tanáccsal együtt eltűnt egyetértési jog. Az egyetértési jog egyfajta vélemény, de annál sokkal több is. *Az Alkotmánybíróság* a 39/2006. (IX. 27.) AB határozatában megállapította, hogy az Ftv.2. módosításával a gazdasági tanács számára a szenátus elé terjeszteni kívánt előterjesztések benyújtásához kialakított egyetértési jog, a felsőoktatási autonómiát érintő érdemi döntési lehetőséget biztosít a gazdasági tanács számára, amely alkalmas arra, hogy ellehetetlenítse a rektor mint a szenátus által választott és a köztársasági elnök által

[301] Pautsch, Arne – Dillenburger, Anja: i.m. 45–47.
[302] Szamel Lajos: 1986, i.m. 399.

kinevezett egyszemélyi egyetemi vezető kezdeményezési jogát, valamint közvetve a szenátus döntési jogát, hiszen rektori kezdeményezés nélkül az előterjesztés nem is kerülhet a szenátus elé. Az Alkotmánybíróság szerint az egyetértési jog arra ad felhatalmazást, hogy a gazdasági tanács a rektori kezdeményezést akár pusztán gazdaságossági szempontok alapján is meggátolhassa, s így a tudományos minőség érvényesülését esetlegesen megakadályozza, azaz ezzel alapjaiban meghatározza és a saját maga által megállapított érdekeknek rendelje alá a rektori kezdeményezést, s közvetve a tudományos, az oktatási és a kutatási tevékenységet, vagyis a felsőoktatási intézmény alaptevékenységét döntéseivel alakító szenátusi döntéshozatalt, végső soron a felsőoktatási önkormányzati szervek működését, az autonóm döntéshozatalt megakadályozza.[303] A határozathoz fűzött különvéleményében *Kiss László* az egyetértési jog fentiek szerint meghatározott tartalmát nem vitatta, azonban arra hívta fel a figyelmet, hogy az nem önmagában és generálisan, hanem a gyakorlásával akadályozni képes tárgykörök függvényében minősülhet alkotmányellenesnek vagy sem.[304] Ezt az álláspontot támasztja alá a korábban már említett kuratóriumok kapcsán a német szakirodalomban megjelent azon vélemény, hogy kellő pontossággal meghatározott és nem korlátlan, alkotmányos felhatalmazáson alapuló hatáskör esetén, önmagában a kuratórium jogintézménye nem lépi át az alkotmányosság határát, annak kialakítása a kormányzat finanszírozási kötelezettségére tekintettel elfogadható.[305]

A fentiekből következően az egyetértési jog a konzisztórium esetében is olyan erős elem a döntéshozatalban, amely képes az autonóm működés erőteljes befolyásolására és korlátozására, ezért vonatkozásában már nem beszélhetünk a kollegiális testületek esetében fennálló felelősségkizárásról. A konzisztórium egyetértési joga gyakorlása ugyan nem szükségképpen vezet a tervezett döntés meghozatalához, de a döntéshozatali eljárás logikájából kiindulva, ha a kancellár vagy a rektor a konzisztórium elé terjeszt egy kérdést, akkor nagy valószínűség szerint ahhoz kéri egyetértését, hogy az adott döntést meghozhassa, illetve javaslatot a szenátus elé terjeszthesse. Következésképpen az egyetértési jog megtagadása akadályozhatja meg a döntést. A szenátus hatáskörébe tartozó kérdéseknél nem ennyire egyértelmű a helyzet, álláspontom szerint ott a szenátusi döntés nem okszerűen következik abból, hogy a konzisztórium megadta egyetértését, ugyanakkor nyilvánvalóan a pozitív határozat pszichikailag is ösztönzőleg hat a szenátus támogató döntéshozatalára Egészen más a helyzet az egyetértési jog megtagadásakor, hiszen ott, amennyiben utóbb kiderül, hogy a nem támogatott

303 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498–499.

304 Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz, ABH 2006, 498, 508. Az alkotmánybírósági határozat elemzésére lásd: Kocsis Miklós: 2011a, i.m. 116–120.

305 Gross, Thomas: i.m. 899–900.

döntés elmaradása okoz hátrányt, kizárólag a konzisztórium tehető felelőssé. Az más kérdés, hogy a konzisztórium a hatályos jogszabályok szerint sem testületként, sem a tagok személyében semmilyen felelősséggel sem rendelkezik. Az egyetértési jog a törvényben meghatározott esetekben kötelező aktus, mindössze két újonnan beiktatott kivétel ismert: egyrészt abban az esetben, ha a megismételt ülés napirendjén szereplő kérdések tekintetében a konzisztórium tizenöt napon belül összehívott megismételt ülése a jelenlévők létszámára tekintettel ismételten határozatképtelen, valamint akkor, amikor a konzisztórium létszáma olyan mértékben lecsökken, hogy a törvényben előírt határozatképesség nem biztosítható.[306]

A felsőoktatási intézmények túlnyomó részben az intézményi közösség választott képviselői alkotta azon testületeit – különösen a szenátust, a kari tanácsot – tekintve azt mondhatjuk, hogy az egyes választott testületi tagok felelőssége lényegében az őket választó személyközösség irányában fennálló intézményi, intézményen belüli politikai felelősség. Másrészről pedig felelősség azért, hogy a rájuk bízott feladatot ellássák. Ezzel azonban újfent az egyéni felelősség oldalára kerülünk át. Ahhoz, hogy egyáltalán a felelősségmegállapítás szükségessége vizsgálható legyen, a testületi döntés nem megfelelő, hibás mivoltát kell kimutatni. Ennek áttekintését nehezíti, hogy a felsőoktatási intézmények testületei működésének közvetlen ellenőrzése átfogóan nem szabályozott, az egyetemen, főiskolán belül a belső működés rendjén alapul, ebből adódóan intézményenként eltérő is lehet. Az intézményen kívül pedig csupán két testület vonatkozásában jelenik meg törvényben rögzített módon: a szenátus mint legfőbb döntéshozó testület működésének ellenőrzése, részben a fenntartó általános és széles körű ellenőrzési jogosítványai körében,[307] részben pedig a szenátus egy döntése, illetve – ha a hallgatók jogorvoslati kérelmét testület bírálja el – a hallgatók ügyében másodfokon hozott döntések bírósági felülvizsgálata során.[308]

A jogalkotó az intézmények ellenőrzésére és felügyeletére működtetett komplex rendszerben[309] az intézményi körön kívüli, de ahhoz legszorosabban kapcsolódó

[306] Nftv. 13/C. § (3) bek.

[307] Nftv. 73. § (3)–(5) bek.

[308] A sorból hiányzik a konzisztórium működésének ellenőrzése. Nem véletlenül: a jogalkotó e testületet gyakorlatilag kontroll és felelősség nélkül hagyta. Lásd ezzel kapcsolatban: Rónay Zoltán: 2016c, i.m. 298–315.

[309] E rendszer összetettsége abból adódik, hogy az oktatásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik a felsőoktatás ágazati irányítása és ennek keretében az ágazati működés egyes szereplői (fenntartói jogokat gyakorlók, intézmények, Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság) feletti törvényességi ellenőrzés, amely hatáskör gyakorlásában kezdeményezőként és közreműködőként az oktatási hivatal is bekapcsolódik. [Nftv. 60. § (4) bek., 64. § (1), (4) bek., 65–66. §, 68. § (1) bek. b) pont, (2) bek. b) pont, 71/A. § (1) bek.]. Az ágazatirányító miniszteri intézkedések közé tartozik az az általános eljárási hatáskör, amely alapján a miniszter törvényességi ellenőrzést gyakorol a Magyarország területén természetes személy, jogi személy

körben a fenntartó számára ír elő, illetőleg biztosít törvényességi ellenőrzési jogkört.[310] Az állami felsőoktatási intézmények esetében ez ráadásul az állam nevében a fenntartói jogokat gyakorló minisztert illeti.[311] Az Nftv. emellett biztosítja a hallgatók számára, hogy a felsőoktatási intézmény döntése ellen vagy annak, illetőleg intézkedésének elmulasztása esetén jogorvoslattal éljenek, és az erre tekintettel másodfokon hozott határozatnak a bírósági felülvizsgálatát kérjék.[312] Ugyancsak bírósági felülvizsgálatot biztosít a törvény a hallgatói önkormányzat számára az Nftv.-ben meghatározott jogainak megsértése esetén.[313] Az intézményen belül tehát a fenntartó jogosult és köteles törvényességi ellenőrzése keretében vizsgálni a szenátus működését, a szenátus által meghozott határozatokra, illetve az azokhoz vezető eljárásra kiterjedően. A szenátusnak a hallgatói önkormányzati alapszabály jóváhagyását megtagadó határozata, illetve a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzati jogokat érintő intézkedésének, illetve a felsőoktatási intézmény erre hatáskörrel rendelkező testülete jogorvoslati kérelmet elbíráló határozatának felülvizsgálata – a közigazgatás peres és nemperes eljárás sajátosságaiból adódóan szintén kizárólag törvényességi szempontból bírósági hatáskör.[314]

---

vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet által Nftv.-beli feltételek hiányában folytatott felsőoktatási alaptevékenység körébe tartozó tevékenység felett. Ezen eljárása során a miniszter az engedély nélküli felsőoktatási tevékenységet folytatókat e tevékenységtől eltiltja és bírsággal sújthatja, amely döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető. [Nftv. 66. § (1), (2), (4) bek.] A Magyar Rektori Konferencia, valamint a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája felett az ügyészség gyakorol törvényességi ellenőrzést. [Nftv. 62. § (3) bek., 72. § (1) bek.]. Az egyes intézményeken belül működő hallgatói önkormányzatok törvényes működésének ellenőrzése az adott felsőoktatási intézmény kötelezettsége. [Nftv. 60. § (4) bek.] Ebbe e rendszerbe igazodik a fenntartó említett hatásköre, valamint az intézményi hallgatói önkormányzatok törvényes működésének ellenőrzése.

310 Nftv. 73. § (3) bek. da) pont, (4)–(5) bek. A törvényességi felügyelet fogalmának meghatározási nehézségeit, az ellenőrzés fogalmához való viszonyát, azok egyes tartalmi elemeit tárgyalja: Ivancsics Imre: A törvényességi felügyelet a közigazgatásban, in: Nochta Tibor – Monori Gábor (szerk.): *Ius est Ars. Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2015, 236., Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog, Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2009, 187., Árva Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bíráskodási tevékenysége*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 183., a konkrét témához kapcsolódó összefoglalására lásd Rónay Zoltán: A testületi felelősségmegállapítás alapjai a felsőoktatási intézmények törvényességi szempontú vizsgálatában, *Iustum Aequum Salutare*, 12. évfolyam, 2016/4, 258–259. (2016e)

311 Nftv. 4. § (4) bek.

312 Nftv. 58. § (1) bek.

313 Nftv. 60. § (5)–(6) bek.

314 Az itt tárgyalt nemperes eljárás szabályozása megegyezik az Ftv.2.-ben ugyanezen célból rögzített eljárásával, ezért annak polgári eljárásjogi szempontú összefoglalására ma is érvényesek *Kiss Daisy* kritikát sem nélkülöző gondolatai. (Kiss Daisy: *Per vagy nem per?*

Mind a fenntartói, mind a bírósági ellenőrzésnek sajátossága, hogy csak a jogszabálysértés tényét rögzíti, és annak orvoslására szólítja fel a testületet, illetőleg a bíróság maga is orvosolhatja a jogsértést határozatában. Ezen eljárások azonban a jogszabálysértő testületi aktusért való felelősséget nem vizsgálják, legfeljebb egy ilyen, intézményen belüli vizsgálat alapját képezhetik. Ugyanakkor a jogszabályokból teljes mértékben hiányzik a következő lépcső, azaz, hogy ki, milyen feltételekkel és milyen jogkövetkezmények esetleges alkalmazásával állapíthatja meg a testület tagjának annak döntésében vagy mulasztásában való felelősségét.[315]

IV.3.2. Egyéb testületek a felsőoktatási intézményekben

Ha egyszerű definíciót akarunk adni az egyéb testületek fogalmára, akkor azt mondhatjuk, minden olyan testület, amely a szenátus és a konzisztórium mellett működik. Ha azonban számba is akarjuk venni e testületeket, akkor már kevésbé egyszerű a dolgunk, mert azoknak működése csak részben ered a jogszabályokból, mások az intézmény szabályozási autonómiája körében jönnek létre. Vannak olyan testületek, amelyek csak meghatározott típusú intézményeknél működnek (szintén jogszabályi előírás alapján). De még a jogszabályon alapuló katalógus összeállítása is nehézségbe ütközik, hiszen egyes testületek nem a felsőoktatáshoz kötődő szabályozásból erednek. Emellett vannak olyan, a jogszabályban előírt hatáskörök, amelyek esetében csak azok ellátása kötelező, de intézményi döntés, hogy azokat valamely vezetőhöz vagy egy létrehozott testülethez telepítik-e. Tipikus példa erre a jogorvoslat joga, amelynek biztosítása törvényi kötelezettség, azonban annak eldöntése, hogy a kérelem elbírálása egyszemélyi vagy testületi hatáskör, intézményi szabályozásba tartozik, s az intézmények jellemzően ez utóbbi megoldást választják.

A testületek hatáskörét tekintve alapvetően véleményező, javaslattevő, – az intézményi hatáskörben létrehozottak esetében – tanácsadó feladatokat találunk. Vannak döntési jogosultsággal bíró testületek is, ezek ezen hatásköre azonban vagy kifejezett jogszabályi rendelkezésen alapul, vagy a törvény olyan felhatalmazó rendelkezésén, amely lehetővé teszi a szenátus vagy az egyszemélyi vezető számára a hatáskör átruházását. A szenátus hatáskörébe tartozó jogkörök közül mindössze kettő átruházható, az oktatói, kutatói és vezetői pályázatok rangsorolásáról, címek, kitüntetések adományozásáról való döntés, illetve a nemzeti felsőoktatási ösztöndíj adományozásának kezdeményezése (ami intézményi szinten ugyancsak döntésnek

Kérdések és válaszok a polgári nemperes eljárások köréből, Budapest, HVG-ORAC, 2008, 46., 61., 249. és 279–280.

[315] A probléma részletes elemzésére lásd: Rónay Zoltán: 2016e, i.m. 255–272.

minősül akkor is, ha az adományozás formálisan miniszteri jogkör).[316] Következésképpen a többi szenátusi hatáskörben a különböző testületek véleményezési, javaslattételi jogkörrel működnek közre. Ez vonatkozik a kari tanácsokra is. A rektor hatáskörébe eső ügyek közül mindaz, amit az alapító okirat, a szervezeti és működési szabályzat, a kollektív szerződés nem utal más személy vagy testület hatáskörébe, szabadon átruházható.[317] Mivel az intézményi működés és ezek körében a hatáskörök is a szervezeti és működési szabályzatban állapíthatók meg, amely szenátusi hatáskör, ezért az átruházásról sem dönthet önállóan a rektor.

Csoportosíthatjuk a testületeket aszerint is, hogy hallgatók (ideértve a doktori képzésben résztvevőket és a korábbi rendszerű képzésben a doktorjelölteket is), vagy munkatársak egyedi ügyeiben járnak-e el, illetve jogosultak-e átfogó, az intézmény egy részével (valamely szervezetével) vagy egészével kapcsolatban eljárni. Utóbbi vonatkozásában hangsúlyozni kell, hogy döntési jogkört a fentiek szerint ilyen kérdésben nem gyakorolhatnak.

A jogszabály alapján kötelezően létrehozandó testületek száma viszonylag kevés, ezért ha megnézzük a felsőoktatási intézmények honlapjait, meggyőződhetünk arról, hogy széles körben éltek a saját hatáskörben történő testületalakítás jogával. Jogszabályi előírás alapján működő testület a tudományos tanács, amelynek létrehozását kizárólagos szenátusi hatáskörbe utalja a törvény, azt azonban már az intézményre bízza, milyen feladatot is szán neki.[318] Ez mindenesetre sajátos, de a hazai felsőoktatási jogalkotásra mégis jellemző megoldás. Szintén jogszabály előírása alapján működnek az intézményi, illetve jogszabályi felhatalmazás alapján alakítható tudomány- illetve művészeti ági habilitációs bizottságok, valamint a konkrét habilitációs kérelmekről döntő habilitációs bíráló bizottságok. Ezek hatáskörét és feladatait a jogszabályi keretek között az intézményi szabályzat állapítja meg.[319]

A törvény általános szabályként írja elő, hogy ha a szenátus által létrehozott bizottság, illetve tanács hallgatókat érintő ügyekben is eljár, biztosítani kell, hogy a bizottság munkájában részt vehessenek a hallgatók képviselői is. Ez több szempontból is bizonytalanságot eredményez. Ugyanis mivel később a törvény arról is rendelkezik, hogy az intézmény köteles a hallgatók tanulmányi, vizsga- és szociális ügyeinek intézésére állandó bizottságot létrehozni, amelyben a minimális hallgatói részvételi arányt (25%) is meghatározza, minden más, a hallgatók egyéb ügyeiben eljáró testület is e szabály hatálya alá értendő. Vitathatatlanul a hallgatók (doktoranduszok, doktorjelöltek) ügyeiben is eljár a doktori tanács, amelynek létére utal

[316] Nftv. 12. § (8) bek.
[317] Nftv. 13. § (1) bek.
[318] Nftv. 12. § (3) bek. hb) pont.
[319] Doktori r. 21–25. §

a törvény, és amelyre vonatkozó részletes szabályokat a Doktori r. tartalmazza.[320] E rendelkezések között kerül rögzítésre a doktori felvételi, szigorlati bizottság, illetve komplexvizsga-bizottság, valamint az értekezést elbíráló bizottság működése is. Míg maga a doktori tanács átfogó, az intézményi doktori képzés egészére vonatkozó kérdésekben is állást foglal (miközben dönt a fokozat odaítéléséről is), a többi doktori ügyben eljáró bizottság mindig és kizárólag egyedi hallgatói ügyekben jár el. A doktori iskola vezetőjét a doktori iskola tanácsa segíti munkájában, ennek a doktori képzés tekintetében van döntési hatásköre. A törvény kizárólag a doktori tanácsban írja elő a hallgatói képviseletet, ami azt is jelenti, hogy a doktori cselekményekben (ideértve a felvételi eljárást is) közreműködő testületekben csak az általános törvényi követelmény alapján merül fel a hallgatók képviselete.

A doktori képzés kivételével a hallgatók tanulmányaikat valamennyi képzési szinten záróvizsgával fejezik be, amelyet erre kialakított bizottság előtt kell letenniük. Nem kérdéses, hogy a záróvizsga-bizottság hallgatói ügyekben jár el, azonban hallgatók képviselete annak működése során mégsem jellemző.

A törvény írja elő kreditátviteli bizottság létrehozását és működtetését a kredit megállapításának alapjául szolgáló tudás összevetésére, egyben meghatározza, hogy a korábbi felsőoktatási törtvények (Ftv.1., Ftv.2.) hatálya alatt kiadott bizonyítványokat, illetve okleveleket a hatályos törvény alapján induló képzésekben milyen feltételek mellett, hány kredittel számítja be.[321] A kreditátviteli bizottság is egyértelműen hallgatói ügyekben jár el, a hallgatói képviseletet munkájában azonban a törvény kizárja. (Ez utóbbi korlátozás indokára még nem sikerült és észszerű magyarázatot találni.)

A törvény kötelezően írja elő a szenátus számára, hogy a hallgatók tanulmányi, vizsga- és szociális ügyeinek intézésére állandó bizottságot hozzon létre, amelyben azzal a megkötéssel kell biztosítani a hallgatók részvételét, hogy az általuk delegált tagok száma nem lehet kevesebb, mint a bizottság tagjainak huszonöt százaléka.[322] A hallgatók ügyeiben eljáró bizottság tehát a klasszikus, mindenki által ismert tanulmányi bizottság, illetve a szociális ügyekben eljáró testület is, amely utóbbi hatáskörére a TJR. tartalmaz szabályokat: kifejezetten abba sorolja a hallgató fizetési kötelezettségének teljesítéséhez mentességet, részletfizetési kedvezményt, halasztást kérelme alapján biztosító döntést;[323] valamint a hallgató szociális helyzetének egységes vizsgálatát a szociális ösztöndíj, illetve a kollégiumi felvételek, valamint minden más rászorultsági alapú juttatás elbírálásához.[324] Mindkét esetben ugyanis akként rendelkezik a jogszabály, hogy e hatáskört a

[320] Doktori r. 1–19. §

[321] Nftv. 49. § (5) bek., 113. § (3)–(4) bek.

[322] Nftv. 12. § (5) bek.

[323] TJR. 4. § (4) bek.

[324] TJR. 21. § (4) bek.

szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint létrehozott bizottság vagy az intézményi szabályzat hallgatói követelményrendszere részében megjelölt szervezet, utóbbi feladat tekintetében pedig az erre kijelölt bizottság gyakorolja.[325] A törvény végül hallgatók ügyeiben eljáró testületként definiálja a fegyelmi bizottságot azzal, hogy tagjainak legalább egyharmadát a hallgatói önkormányzat delegálja.[326] Összességében megállapítható, hogy a törvény alapján nehéz behatárolni, mely testületeket tekinti a jogalkotó hallgatói ügyekben eljáróknak, s olyannak, amelyben a hallgatói képviselet biztosítandó.

Egyes testületek csak meghatározott tevékenységet végző intézményekben működnek. Így ha a felsőoktatási intézmény pedagógusképzést lát el különböző pedagógusképzési területeken, működnie kell a pedagógusképzés koordinációját ellátó szervezeti egységnek vagy a szenátus által e célra létrehozott testületnek.[327] A klinikai központot és egyetemi kórházat is működtető egészségügyi felsőoktatási intézményekben az egészségügyi szolgáltatások egységes szakmai irányítását ellátó EIT-ről már volt szó. Azok az intézmények pedig, amelyek kutatási-kísérleti célra szolgáló, diagnosztikai vizsgálat és az oltóanyag-termelés céljából tartott, génbankként kezelt, a géntechnológiával módosított gerinces állatokat, valamint a tudományos ismeretterjesztés és az oktatási demonstráció céljából tartott állatokat tartanak, kötelesek munkahelyi állatjóléti bizottságot alakítani és működtetni.[328]

A fentiekben ismertetett testületek közvetlenül vagy a legutóbbi esetet nézve áttételesen a felsőoktatási intézmény oktatási-tudományos jellegéhez kapcsolódónak, abból fakadnak. Nem feledkezhetünk meg ugyanakkor arról sem, hogy az egyetemek és főiskolák egyszersmind munkáltatók, amelyekre a Kjt. és az Mt. rendelkezései hatályosak, így szervezetükben is – a szükséges törvényi feltételek teljesülése esetén – kötelezően megjelennek az érdekképviseletet ellátó testületek. Az egyikről maga a törvény rendelkezik, amikor előírja, hogy a felsőoktatási intézményekben az intézményi szakszervezet és a munkáltató részvételével Intézményi Érdekegyeztető Tanács működhet, illetve kötelezően működik, amennyiben azt az intézményben működő reprezentatív szakszervezet kezdeményezi.[329] Állami felsőoktatási intézményekben a Kjt., nem állami intézményekben az Mt. rendelkezései alapján közalkalmazotti tanács, illetve üzemi tanács működik, működésük szabályai minimális eltérésekkel azonos, alapvetően az üzemi tanácsra megállapított rend hatályosul.[330] E testületek legfőbb sajátossága, hogy a jogszabályok

[325] TJR. 4. § (6) bek., 21. § (4) bek.

[326] Nftv. 55. § (5) bek.

[327] Vhr. 4. melléklet 1. e) pont.

[328] Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 2. § (1) bek. b) pont, 31. § (3) bek. d) pont.

[329] Nftv. 38. § (2)–(3) bek.

[330] Kjt. 14–19. §

velük szemben állapítanak meg – elsősorban tájékoztatási – kötelezettséget (leszámítva a képviseletére jogosult, valamint a tisztségviselő személyére vonatkozó tájékoztatást) a munkáltató terhére.[331] Ebből következően javaslattételi vagy véleményezési, s döntési joguk minimális körben érvényesül, a közalkalmazotti, illetve üzemi tanács feladata a munkaviszonyra vonatkozó szabályok megtartásának figyelemmel kísérése, ennek érdekében tájékoztatás kérése és az ok megjelölésével tárgyalás kezdeményezése.[332] Döntési joguk a munkáltatóval közös a jóléti célú pénzeszközök felhasználására korlátozódik,[333] véleményezési joguk pedig egyes, a munkavállalók nagyobb csoportját érintő munkáltatói intézkedésekhez és szabályzatok tervezetéhez kötődik, ilyen például a munkáltató átszervezése, átalakítása, az új munkaszervezési módszer, valamint teljesítménykövetelmény bevezetése, módosítása, a munkarend meghatározása.[334]

A fentieken túl intézményi hatáskörben a legkülönbözőbb feladatokra és területekkel összefüggésben hoznak létre bizottságot, a teljesség igénye nélkül: nemzetközi, kulturális, sport, továbbképzési, a képzési tervvel összefüggő feladatokat ellátó, minőségügyi elismeréseket, kitüntetéseket adományozó, arra javaslatot tevő testületeket.

A felelősség vizsgálata szempontjából azonban valamennyi testület esetében közös, hogy még a döntési hatáskör esetén is nagyon nehezen állapítható meg konkrét felelősség. Egyes esetekben (tudományos tanács, munkahelyi állatjóléti bizottság) a törvény még csak hatáskört sem rendel a testülethez, ami kizárja a tagi felelősség általános leírását. A javaslattétel és a véleményezés esetén elég csak visszautalnunk a testületi döntéshozatal kapcsán már kifejtettekre. Ezekben az esetekben a tag felelőssége csak akkor merül fel, ha egyértelmű, hogy szakszerűtlen véleményét vagy rossz javaslatát saját hanyagsága, gondatlansága idézte elő, mellőzve a kellő felkészülést a testület eljárása előtt. Még nehezebb a munkahelyi érdekképviseleti testületek tájékoztatásra való jogosultságában megnyilvánuló hatáskör esetében megfogalmazni a felelősséget, inkább csak kérdésként merül fel: vajon mulaszt-e a testület, ha a munkáltató jogértő mulasztását (a tájékoztatási kötelezettség megszegését) nem észrevételezi?

A legtöbb esetben a döntés vagy szubjektív szempontokon nyugszik (még akkor is, ha az eljárásban igyekeznek objektivizálni azt), így például kitüntetés adományozásakor, máskor pedig egy sematikus pályázati bírálati (pont)rendszer szolgál alapul (vö. hallgatói szociális ügyek, közalkalmazotti, munkavállalói jóléti alap felhasználása), amely esetén a szándékos jogsértést nem számítva kizárólag

[331] Mt. 232. §

[332] Mt. 262. §

[333] Mt. 263. §

[334] Mt. 264. §, az intézkedéseket taxatíve a (2) bekezdés sorolja fel.

tévedés (téves számítás, elpontozás) merülhet fel. Mindkét esetben épp a kollektív döntéshozatal minimalizálja a hibázási lehetőséget.

Akár a habilitációs, akár a hallgatók tanulmányi- és vizsgaügyeiben döntő testületeket nézzük, láthatjuk, hogy ezek olyan szigorú értelemben vett szakmai kérdésekben foglalnak állást, amelyek felülvizsgálata tartalmában nem lehetséges, nem véletlen, hogy maga az intézményen belüli megtámadhatóságuk is korlátozott, intézményen kívül pedig csak hallgatók konkrét ügyeiben van mód a másodfokú döntés bírósági felülvizsgálatát kérni, a tanulmányi teljesítmény értékelése esetében azonban itt is csak rendkívül szűk körben (ha a döntés nem a felsőoktatási intézmény által elfogadott követelményekre épült, illetve a döntés ellentétes a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában foglaltakkal, vagy megszegték a vizsga megszervezésére vonatkozó rendelkezéseket).[335] Ez azt is jelenti, hogy a testületi tagok csupán esetleges felelősségét felvető eljárások is jóformán hiányoznak, igaz, hogy ahol a döntés egyáltalán felülvizsgálható, ezen eljárás eredménye sem vezet felelősségre vonáshoz, ennek jogalapja és rendje ugyanis jogszabályban (és jellemzően az intézményi szabályzatokban is) kidolgozatlan.

Azt azonban szükséges megemlíteni, hogy szemben a szenátussal ezekre a testületekre inkább jellemző, hogy olyan személyek vesznek részt munkájukban, akik az adott kérdésben kompetensek. Ez egyrészt csökkenti a felelősségre vonás alapjává váló események bekövetkezésének lehetőségét, ugyanakkor a hozzá nem értésre hivatkozást is kizárja. Összességében kijelenthetjük, hogy az egyéb testületek tagjai felelőssége ugyanígy tisztázatlan, mint a szenátus és a konzisztórium tagjaié, azonban egy lényeges különbségre is utalnunk kell. Egy intézmény működését meghatározó, jövőjére működésükkel közvetlenül kiható olyan testületek, mint a szenátus vagy a konzisztórium esetében a felelősség kérdése sokkal nagyobb súllyal esik latba, mint az egyedi kérdésekben eljáró szakmai testületeknél.

IV.3.3. A testület és az egyszemélyi vezető viszonya

A szakmai felelősség tartalmának meghatározása során már szót ejtettem azokról az intézményspecifikus szerkezeti sajátosságokról is, amelyek képesek a felelősség mértékét befolyásolni. A szakirodalomban ugyanis ismert olyan nézet, amely a felsőoktatási intézmények működésében érzékelt állandó kompetenciazavarokat a választott testületek dominanciájának és a különböző vezetők személyi felelőssége és korlátozott vezetői hatásköre közti ellentmondásra vezeti vissza: azaz arra, hogy a meghatározó tekintélyű professzori körök befolyásának súlyával szemben áll a

[335] Nftv. 57. § (3) bek.

fokozott személyi felelősségű vezető.[336] Miközben a rektor felelőssége a szenátusi döntések miatt nem tud érvényesülni, s bár a munkajogi felelősség szabályai szerint a munkáltatónak (ami az intézmény) és a munkáltatói jogkörgyakorlónak – állami intézmények esetében a miniszternek – tartozik felelősséggel, a szakmai felelősség az őt megválasztó testület felé áll fenn.[337] Ebből fakad az a – felsőoktatási intézmények vezetői körében készített felmérés szerint legsúlyosabb – probléma az irányításban, hogy míg a döntéseket a szenátus, illetve a karok, kari vezetők hozzák, addig a végső felelősséget a rektor viseli (illetve korábban mellette a gazdasági főigazgató viselte). A korábbi időszakból származik, de részben ma is érvényes az a megállapítás, miszerint „[a] demokratikus, kollektív döntéshozatal és az egyszemélyi felelősség a jelenlegi belső egyetemirányítási rendszer legfőbb ellentmondása."[338] Ugyanis a felsőoktatási intézményekben – részben a diszciplináris sokszínűség, részben a horizontálisan és vertikális is tagolt szervezet és számos vezetési szint – a testületi döntéshozatalt megkerülhetetlenné teszi.[339] Lényegében ez az egyetlen mód – és itt visszautalok a tudomány szabadságának alapjogára, illetve az azt hordozó egyes autonóm személyekre –, hogy az érintettek véleménye bekapcsolásra kerüljön a döntéshozatalba, vagy adott esetben annak részévé váljanak, s a testület egyúttal a döntések indokoltságának, végrehajtásuk eredményességének kiváló visszacsatolási terepe is lehet. Fontos azonban, hogy a testületi döntéshozatal érdemben kihasson a vezetői intézkedésekre, ne formális legyen, az abban közreműködők, részvételük és döntésük súlyát átérezzék, egyúttal az általuk képviseltek véleményét becsatornázzák, egyfajta interfészt alkotva a vezetés és az intézményi polgárok közössége között, továbbá a képviseltek számára a szükséges információkat a végrehajtásról, a döntések indokairól megadják. E követelmény biztosításának eszköze lehet a tagok felelősségének deklarálása mind a képviseletei tevékenységük ellátásáért, mind a döntéshozatalban közreműködésükért. Ezzel az egyszemélyi vezető és a testületi döntéshozatal viszonyrendszere is átértékelődhet. A vezető nem „bújhat" a testületi döntés mögé, hiszen a testületi véleménynyilvánítás vagy akár érdemi döntés indokolatlan kezdeményezésével előterjesztésének sikerét kockáztatja, másfelől felértékelődik előterjesztői felelőssége is. Ugyanakkor a megfelelő, átgondolt és szakértő döntés nem csupán a vezetői tevékenység gátjaként, hanem épp ellenkezőleg, azt segítő, támogató eszközként is felfogható. Ebben a kontextusban egészen más megvilágításba kerül az amerikai vagy nyugat-európai szakirodalomnak a testületek szerepét kiemelő értékelése. Az egyszemélyi felelős vezetés és a munkatársaknak az intézményi közös célok

[336] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 57.
[337] Derényi András: i.m. 47.
[338] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 114.
[339] Kováts Gergely 2009, i.m. 76. o.

támogatása érdekében való bevonása a döntéshozatalba – amint azt az etikus vezetés elméleténél láttuk – a sikeres szervezeti működés egyik biztosítéka.

Az állami intézmények esetében az Nftv. új struktúrája azonban nemhogy a demokratikus, kollektív döntéshozatal és az egyszemélyi vezetés ellentmondását nem oldotta fel (sőt azt még fokozta is), de az előbbiekben írt átértékelésre sem alkalmas. Az alaptevékenységnek megfelelő működés a rektor felelőssége, a működtetés viszont a kancellár hatásköre, aki felett a rektor sem elvben, sem gyakorlatilag nem gyakorol felügyeletet, utasítási jogot, de még csak befolyással sincs tevékenységére. Az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség megfelelő eszközrendszer és hatáskör, valamint munkáltatói jogkör hiányában nem alkalmas ezek ellensúlyozására. Másfelől a rektor-szenátus probléma a nem kancellári, konzisztóriumi hatókörű ügyekben továbbra is fennáll, ott a rektor továbbra is úgy egyszemélyi felelős, hogy a döntést a szenátus hozza. Ráadásul ezt a problémát a kancellár-konzisztórium kettőse megkétszerezte, hiszen a működtetésért – ideértve a működés feltételeinek biztosítását is – a kancellár felel, miközben az ahhoz nélkülözhetetlen költségvetési és stratégiai döntések meghozatala a konzisztórium egyetértésének függvénye.

A testületek egyes tagjai esetében *Szamel Lajos* a jogi felelősség körébe sorolja azokat az elvárásokat, amelyekkel az etikai felelősség kapcsán már találkoztunk. Ezek szerint a tagoknak az üléseken való részvételi kötelezettsége, a döntéshozatal során a kellő felkészülésben, szavazatuk szükség szerinti megindokolására való képességben megnyilvánuló megfelelő gondosság tanúsítása alapozza meg a döntésekért fennálló jogi felelősséget is.[340] Ez a kötelezettség azonban nem választható el az egyszemélyi vezető, tehát lényegében a testületek működéséhez előterjesztés formájában a legtöbb muníciót szolgáltató személy testületi működéssel szembeni felelősségétől. Míg vitathatatlan, hogy a megalapozott és szakszerű döntés a testületi tagnak e megbízatására fordított munkájának mennyisége és minősége függvénye, másrészt a vezető – kiemelten a kizárólag e munkakörre foglalkoztatott nem akadémiai vezető – felelőssége, hogy a döntési folyamatok során információt nyújtson, gyűjtsön, és azokat – lehetőleg jó értelemben véve – befolyásolja.[341]

A vezetőnek a testületekkel kapcsolatos feladatai ellátása persze alapvetően nem érinti a testületi tag azon alapuló felelősségét, ha a testület által a rá bízott feladatot elhanyagolja, ha megalapozatlanul foglal állást, vagy kifejezetten félrevezeti a többi tagot.[342] Ez a jogi felelősség – a büntetőjogi felelősséget nem vizsgálva – elsősorban a kártérítési, adott esetben egyetemleges felelősséget vetheti fel.[343]

[340] Szamel Lajos: 1982, i.m. 13. o.

[341] Kováts Gergely: 2009, i.m. 76.

[342] Szamel Lajos: 1986, i.m. 402.

[343] Kapa Mátyás: i.m. 477–478., Szamel Lajos: 1982, i.m. 15.

Az nem lehet kérdés, hogy akár a tag kifejezett törvénysértése vagy akár a rossz gazdálkodáshoz vezető döntésekben való közreműködése következtében keletkező károk, esetleges fizetésképtelenség megalapozza a felelősséget, amely alapján nyilvánvalóan lehetséges akár peres úton behajtani a követelés egy részét, azonban a bírósági eljárás bonyolultságával, időigényességével és a bizonyítás esetleges nehézségeivel szemben sokkal hatékonyabb és egyszerűbb megoldásnak tűnik jó, alkalmas tagokat választani.[344] Ugyan korábban a testületek kollektív felelősségre vonásának egyetlen módjaként a testület felszámolása is szóba jött,[345] nézetem szerint a testületek kollektív felelőssége jogállami keretek között túlhaladott, az csak mint a tagok egy részének vagy egészének a testületre kiható egyéni felelőssége jelenik meg egyfajta mögöttes felelősségként. E körben később *Szamel Lajos* is árnyaltabban fogalmazott, amikor úgy vélte, hogy a testületek kollektív felelősségéről a felelősség tárgyi és személyi határok felvázolása nélkül, a jogi felelősség megfoghatóságának átgondolása és realizálásához szükséges alakzat kiválasztása nélkül voltaképpen nem is beszélhetünk, legfeljebb csak a tagok lelkiismeretére apelláló deklarációról van szó, hiszen egy egész testület felelőssége egyébként is legfeljebb egyhangú határozathozatal során merülhetne fel. Azonban ez esetben is el kell határolnunk egymástól az eredményfelelősséget, amely felróhatósági és vétkességi vizsgálatot fel sem vethet, illetve a kifejezetten egyes tagokra előírt kötelezettségek megszegését, amely minden esetben egymástól elkülönítve, egyénre vonatkoztatva vizsgálható. Ezekben az esetekben is különbséget kell tenni azonban a hivatalbóli, a delegált vagy a választott tagok között, mert míg az első két esetben, minthogy lényegében munkaköri kötelezettség elmulasztásáról van szó, fegyelmi és munkajogi következmények is felvethetők, addig a harmadik csoportba tartozók mulasztása alapvetően etikai jellegű, és jogi felelősség esetén a szankció nem léphet túl a tagság elvesztésén.[346] Nézetem szerint a felsőoktatásban a választás és delegálás mint tagságkeletkeztető aktus felelősségelhatárolási szempontja nem alkalmazható egyértelműen. A felsőoktatási intézmények esetében ráadásul – különösen a 2005 után megnövekedett óraterheléssel járó nehézségek enyhítése érdekében – a választott testületi tagsággal rendelkező oktatók esetében gyakran a munkaidőbe beleszámítandó, tehát munkaköri kötelezettséggé vált a szenátusi, kari tanácsi stb. tagság.[347] Az oktatók, kutatók, egyéb munkakörben foglalkoztatottak képviseletére választott tagok munkaköri kötelezettségévé váló tagsági feladatai esetén korántsem egyszerű ez az elhatárolás. Külön tárgyalandó e körben

[344] Farrington, Dennis J. – Palfreyman, David: i.m. 192–193.

[345] Szamel Lajos: 1982, i.m. uo.

[346] Szamel Lajos: 1986, i.m. 398., Szamel Lajos: 1982, i.m. 15–16.

[347] Mindez épp a szakirodalomban régebb óta hangoztatott azon iránnyal szembe mutat, miszerint a kollegiális működést a professzionális működésnek kell felváltania, mert a modern kor kihívásainak egy, az akadémiai szféra tagjainak az oktatási, kutatási feladataik

a hallgatói önkormányzati tisztségviselők testületi tagságból adódó felelőssége, hiszen esetükben ugyan nem munkaköri kötelezettségről, de az alapszabályban rögzített, érdekképviseletet megvalósító feladat ellátásáról van szó, amely a korábbiakban kifejtettek szerint megalapozza a tisztségviselő hallgatói jogviszonyból fakadó fegyelmi felelősségét. Ráadásul a szenátusba a hallgatók nem választják a képviselőket, őket a hallgatói önkormányzat delegálja, azonban egyáltalán nem egyértelmű, hogy az adott szenátusi tag részesül-e e tevékenységére tekintettel juttatásban. Összegezve tehát a tagság felelősségét a felsőoktatásban jelentősen érinti, hogy a delegált testületi tagok hivatali kötelességként vesznek-e részt e munkában, a tagság önkéntes-e, ellenszolgáltatás nélküli-e. Amennyiben díjazás nem jár érte, akkor elfogadhatatlan lenne, ha a vállalati testületek felelősségi szabályait alkalmaznánk analóg módon.[348] Éppen ezért a felelősség típusát és mértékét célszerűbb a tagság önkéntességétől és az ellenszolgáltatás tényétől függővé tenni.

A testületi döntésben közreműködő tagok felelősségének vizsgálata során is különbséget kell tennünk az ügydöntő és véleményező, tanácsadó testületek között. Előbbiek esetében ugyanis a felelősség megoszlik a döntés előkészítéséért és előterjesztéséért felelősséggel terhelt személy és a testület között, másrészt a tagok is a döntésben való közreműködésük szerint lehetnek felelősek, így például a kártérítési felelősség sem terjeszthető ki azokra, akik a döntés ellen szavaztak.[349] Ugyanakkor a tisztán kollegiális testületek (azaz csak véleményező, tanácsadó, javaslattevő hatáskörrel bírók) tagjai esetében a kollektív felelősség az előbbiekben kifejtettek mellett azért is eleve kizárt, mert a döntést nem ők, hanem az a személy (testület) hozza, amely számára véleményt, tanácsot adnak.[350] Árnyalja a képet, ha a testület rendelkezik azzal a különleges szakértelemmel, amely a vezető számára csak az általa adott vélemény formájában áll rendelkezésre. A felelősség azonban ebben az esetben sem a döntésért, legfeljebb a vélemény, tanács kellő alaposságú előkészítéséért és a vezető megfelelő döntési helyzetbe juttatásáért áll fenn. Az viszont, hogy jogi felelősség tekintetében ez miként értékelhető, ugyancsak kétséges. Tovább nehezedik a felelősség vizsgálata a vegyesen szakértő-laikus összetételű testületek esetében.[351]

A testület és az egyszemélyi vezető felelősségének viszonyát befolyásolja az is, hogy a testületi és az egyszemélyi vezetés típusjegyeiben is elkülönül egymástól, mivel az előbbi keretében a vezetett szervezet tagjai közvetlenül, vagy – mint

mellett másodlagosan megvalósított tevékenységével működtetett kvázi menedzsment nem felel meg. (Barakonyi Károly: 2004, i.m. 590–591.) A felvetés korántsem újkeletű, arra *Magyary Zoltán* már 1927-ben rámutatott (Magyary Zoltán: 2011, i.m. 50–51.

[348] Farrington, Dennis J. – Palfreyman, David: i.m. 192–193.

[349] Szamel Lajos: 1986, i.m. 407–409.

[350] Szamel Lajos: 1986, i.m. 399.

[351] Szamel Lajos: 1986, i.m. 399–400.

ahogy a felsőoktatási intézmények jelen esetében is – közvetve egy meghatározott időpontban együttesen végeznek a vezetés körébe tartozó cselekményeket, egyúttal nem vagy csak a részcselekmények tekintetében különülve el a vezetés tárgyától, míg az egyszemélyi vezetés egy állandó és abszolút elkülönülést jelent.[352] A felsőoktatási intézmények sajátossága e kettő egyidejű jelenléte. Ahogy arról már volt szó, e kettőség önmagában nem probléma és nem is felszámolandó, azonban az sem véletlen, hogy számos európai országban már korábban megvalósult a kollegiális testületek átalakítása, amelyek révén az intézmény autonóm keretei között jöttek létre a szakmai és igazgatási feladatokat elkülönítve megvalósító testületek.[353] A hazai szabályozásban azonban figyelemre méltó, hogy a felsőoktatási intézmények vezetésében hagyományosan fennálló egyszemélyi és testületi vezetés kettőssége miként hat ki érdemben az egyszemélyi vezető felelősségére is. A véleményező, javaslattevő testületek felelőssége – minthogy az ügy érdemében nem döntenek – a szakirodalom szerint csak abban az esetben vethető fel egyáltalán, ha a döntésre jogosult vezető számára a nála hiányzó speciális szakértelmet biztosítják, ekkor is azonban csak a szakvélemény megfelelő előkészítéséért és kellő időben közléséért, de semmiképpen sem a döntésért. Ezzel szemben akár a szenátus, akár a – korábban már kifejtett erős súlyú egyetértési jogot gyakorló – konzisztórium hatáskörét vizsgáljuk, látható, hogy döntési (jellegű) hatáskört gyakorolnak. (*Az egyszemélyi és testületi hatáskörök és a felelősség szabályozottságának kapcsolatához lásd a 6. ábrát.*)

	Eljárása érvényességi feltétel (egyetértési jog / jóváhagyás)	Felelőssége (részben) szabályozott
Rektor	–	+
Kancellár	+	+
Szenátus	+	–
Konzisztórium	+	–

6. ábra: Az egyszemélyi és testületi hatáskörök és a felelősség szabályozottságának kapcsolata (saját forrás)

A testületi vezetés már csak azért sem elvetendő, mert a tagok különféle tapasztalatai, nézőpontja és (szak)ismerete képessé teheti a testületet egy, a javaslatot sok szemszögből mérlegelő, alaposan megtárgyalt, az egyszemélyi vezetőnél nagyobb eséllyel előforduló szubjektív elemeket kizáró objektív és optimumra törekvő

[352] Bosánszky Lajos: i.m. 515.

[353] Ladányi Andor: 2005, i.m. 534.

döntésre, és kellő ellensúlyt tud képezni az egyszemélyi vezetéssel és az esetleg ott összpontosuló hatalommal, illetve a működés bürokratizálódásával szemben. Számolni kell azonban azzal is, hogy e működés nehézkes, épp az alapos előkészítés érdekében a gyors reagálást igénylő ügyekben – szemben az egyszemélyi vezetővel – intézkedésre nem alkalmas, ha túl sok operatív ügy kerül hatáskörébe, lényegében formálissá válik működése, mert az előterjesztő akarata érvényesül, ezzel a döntés nála marad, a felelősség viszont nem.[354] Az egyszemélyi vezető esetében az intézkedés – ha csak a felelősségáthárítás eszközeivel nem élt (akár más vezetők, akár testületek bekapcsolása útján) – és a felelősséget megalapozó magatartás, illetve az intézkedés vagy mulasztás és annak következménye közötti ok-okozati összefüggés tisztán kimutatható.[355] Nem vitásan látható ez a testületi döntések esetében is, de ugyanez a testületi tagok felelősségéről már nem mondható el. Különösen igaz ez a „klasszikus" felsőoktatási intézményi testületekre, a szenátusra és a kari tanácsra. Ennek jelentős részben a döntéshozatal sajátos rendje is oka. A közigazgatásban működő testületek esetében általában feszes eljárásrenddel találkozunk, azaz nem csupán az összehívás, a napirend, a határozatképesség és határozathozatal rendje, hanem például a tanácskozás részletszabályai is szigorú keretek között érvényesülnek, a szabályos előterjesztést – gyakran időkeretbe szorított – általános és részletes vita követi, a módosító indítványok csak írásban, de legalábbis szövegszerűen terjeszthetők elő, az előterjesztő a vitát részletes, a hozzászólásokra reflektáló válasszal zárja le (és ez valóban le is zárja a vitát), valamint a zárószavazás ezt követően, e szakasztól elkülönülten kerül lefolytatásra. Látható, hogy milyen jelentős a különbség a kollegiális testületek „őseként" is definiálható római szenátus minimálisan formalizált működéséhez képest.[356] A felsőoktatási intézmények testületeinél különösen szembetűnő e két típus működési elemeinek kombinációja. Ugyan a római szenátushoz képest jelentősen formalizáltabb a működés, azonban a vita és a döntés megalapozásának módja sok tekintetben közelebb áll hozzá, mint egy önkormányzati testületi vagy akár országgyűlési eljáráshoz. Bár az egyetemi, főiskolai testületekben nincsenek frakciók, de közismert, hogy a hallgatói önkormányzat gyakran tömörül – a kari érdekektől független – egységes platformba, miközben az oktatók-kutatók és gyakran az egyéb munkakörben foglalkoztatottak testületen belüli „mozgását" elsősorban kari identitásuk determinálja. Ebben a közegben kézenfekvő, hogy kialakul az a dinamika, amelyben a döntés az ókori Róma szenátusában a mértékadó szenátorok véleménye mögé sorakozásával jött létre, illetve működik az a mechanizmus is, amelyben egy vita gyakran soha nincs befejezve, mert az utolsó hozzászólás képes újranyitni lezárt (vagy annak gondolt)

[354] Kalas Tibor: i.m. 2012a, 113–114.
[355] Horváth Imre: 2002, i.m. 187.
[356] Ernst, Wolfgang: i.m. 34–40.

témákat, sőt a végszavazás előtt átrendezni az előterjesztés támogatói és ellenzői közötti erőviszonyokat. Ugyancsak tipikus a szóbeli módosító indítványok nagy száma, amely következtében végül a tagság egy része már nem tudja követni, miről van szó, és gyakran úgy szavaz, hogy azt sem tudja, miről döntött. Ez azonban nem csupán a tagok felelősségét annullálja, de kihat az egyszemélyi vezetőjére is, hiszen ily módon gyakran nem az általa előterjesztett javaslat kerül elfogadásra, ezzel az előterjesztésért való felelősségét is kizárva. A probléma véleményem szerint abból adódik, hogy a római szenátus alig formalizált működésébe illeszkedő döntéshozatali mechanizmus egyes elemei a modern, szigorúan szabályozott testületi működés keretei közé szorulnak. Ugyanakkor helytelen az a következtetés, amely ezek alapján az intézményi szenátusok működését általában a közigazgatás szabályai közé szorítva látja megfelelőnek. Számos, az intézmény lényegét érintő kérdés megvitatása és eldöntése célszerűbb, hatékonyabb és hosszú távon mindenki vagy legalábbis a többség számára nagyobb megelégedéssel kecsegtető módon valósulhat meg a kollegiális típusjegyek által. Akár oktatási-kutatási stratégiai kérdésekről van szó, akár a rektor személyéről. Ugyanakkor számos kifejezetten szakmai, pénzügyi, igazgatási tárgyú kérdés megvitatása ebben a formában nem szerencsés, a szakmaiság és a felelősség akár teljes mellőzéséhez vezethet. Ahogy arról már volt szó, számos nemzeti felsőoktatásban ezt a kérdést a két eltérő típusú feladathoz igazított testületek kialakításával oldották meg, ugyanakkor nézetem szerint három szempont érvényesítésével akár a jelen struktúrában, a szenátus keretei között is teljesíthető ez az elvárás.

Végül szükséges jeleznem, hogy az előzőektől lényegesen eltérő felelősségi és működési követelmények támaszthatók – és álláspontom szerint támasztandók – a konzisztóriumokkal szemben. Mindez hatáskörükből és rendeltetésükből fakad, amely révén végső soron nem intézményi testületként, hanem a fenntartó szerveként funkcionálnak. Ennek ellenére két okból is indokolt vizsgálnunk e jogintézményt. Egyrészt, mert a törvény szerint a felsőoktatási intézményekben működnek, ezek szerint pedig a jogalkotó szándéka szerint intézményi testületekről van szó. Másrészt az intézményi működésben betöltött szerepük, jelentőségük, valamint a kancellári felelősséget korlátozó mivoltuk is indokolttá teszi áttekintésüket. A konzisztóriumokkal kapcsolatos vizsgálat során nehézséget okoz, hogy a számos nyugat-európai állami egyetemen bevett gyakorlat szerint kialakított menedzsment- vagy kontrollfunkciót betöltő testület és a konzisztórium összetételi, működési és felelősségi szabályai gyakorlatilag köszönőviszonyban sincsenek egymással. Míg az előző testület tagjai az államot képviselik, ezáltal neki tartoznak felelősséggel, azonban kiválasztásuk pályáztatással, és gyakran az intézmények bevonásával, transzparens követelmények és elvek alapján történik,[357]

[357] Barakonyi Károly: 2004, i.m. 594.

a konzisztórium esetében a – rektor és a kancellár mint hivatalbóli tag mellett működő – tagok kiválasztásáról csak annyit tudunk, amennyit a jogszabály előír. Személyükre a miniszter felhívására a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezetei és az érintett felsőoktatási intézmény, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata tehet javaslatot (az intézmény és a hallgatói önkormányzat három-három személyre), akiknek névsora és szakmai önéletrajza nyilvános.[358] Azt azonban, hogy a miniszter kit és miért választ ki, nem lehet tudni, azt indokolni sem köteles. Sőt az sem világos, hogy a miniszter csak a javaslatban szereplő személyek közül választhat-e. Ebből következően a hatályos szabályozás még azt sem támogatja, hogy a konzisztórium betöltse rendeltetését, akár a társadalom, akár a gazdaság képviseletét biztosítsa, vagy támogató kompetenciákkal bírjon.[359]

A külföldi példák szerint a tagoktól „joggal várható az adott intézménnyel kapcsolatos lojalitás, elkötelezettség, önzetlen, odaadó tevékenység, fokozott gondosság és óvatosság az intézmény érdekeinek szem előtt tartásával", amely követelmények nem vagy nem megfelelő teljesítése a tag felmentéséhez vezet, döntéseikért pedig anyagi felelősség terheli őket.[360] A konzisztórium esetében azonban mindössze a személyes eljárás, a titoktartás, illetve az összeférhetetlenség és elfogulatlanság követelményeit írja elő a jogszabály.[361] Nézetem szerint a konzisztórium ebben a formában sem legitimitási színvonalát, sem felelősségi szabályait tekintve nem alkalmas rendeltetése betöltésére. Amennyiben a jogalkotó a fenntartó számára egy, a gazdálkodási, jogi és hatékonysági szempontokat érvényesíteni, számonkérni képes testületet kíván a felsőoktatási intézmények működésébe bekapcsolni, ügyelnie kell arra, hogy át kívánja-e lépni a tudományos szabadság alkotmányos határait a kompetenciabiztosítás céljából.[362] Minthogy az érintettek a döntéshozatalban való részvételük útján legitimálják a döntést, ebből adódik, hogy a döntéshozatal demokratikus legitimációs értéke – a tudomány szabadsága viszonyában legalábbis – nem elégséges, ha az azt érintő, akár financiális kérdésekben az akadémiai önkormányzat korlátozott.[363] Ezt analóg módon a hazai állami felsőoktatási intézményekre alkalmazva: az, hogy a működés feltételeit az állam mint

[358] Nftv. 13/B. § (2) bek., Vhr. 65/A. § (1)–(4) bek.

[359] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 15–18.

[360] Barakonyi Károly: 2004, i.m. 594.

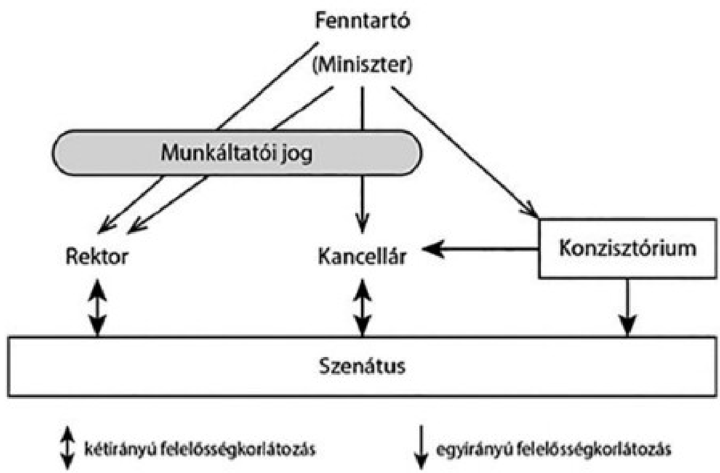
[361] Vhr. 65/A. § (5)–(5a) bek.

[362] Schenke, Wolf-Rüdiger: i.m. 1006.

[363] Braukmann, Michael: Mangelnde demokratische Legitimation und funktionswidrige Organisationsstrukturen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten, *Juristenzeitung*, 59. évfolyam, 2004/13, 663. A szerző minderre az alapítványi intézmények működési struktúrája kapcsán mutat rá, de gondolatai irányadóak bármely fenntartó és intézmény viszonyában is.

fenntartó biztosítja, nem teremthetne jogcímet arra, hogy erőteljesen, az oktatás és kutatás szabadságát sértő módon beavatkozzon a működésbe. Mindemellett szükséges lenne egy szigorú feltételrendszer alapján, nyilvánosan kiválasztani e testület tagjait, akiknek jogait, kötelezettségét és – akár az anyagi felelősségre is kiterjedő – felelősségüket jogszabályban szükséges rögzíteni.

A jogalkotó azonban elmulasztotta kidolgozni a felsőoktatási intézményekben működő testületek tagjainak egyéni felelősségét, és ezzel az egyetemek, főiskolák testületei – elsősorban a szenátus és állami intézményekben a konzisztórium – változatlanul meghatározóan anélkül befolyásolják döntéseikkel az intézmények működését, hogy azok következményei hatással lennének e grémiumok tagjainak felelősségére, velük szemben a számonkérés bármilyen formában felmerülne. E környezetben sajátos szereplőként jelenik meg a konzisztórium, amely elsősorban a kancellárt, de közvetve a rektort is mentesíti az érdemi felelősség alól, mert a szenátushoz hasonlóan intézményesíti a felelősségáthárítást. (*Az egyszemélyi vezetés és a testületek felelősségkorlátozó viszonyaihoz lásd a 7. ábrát.*)



7. ábra: Az egyszemélyi vezetés és a testületek felelősségkorlátozó viszonyai (saját forrás)

IV.3.4. A testületi felelősség kodifikációs dilemmái

A jogi felelősség megállapítása azokban az esetekben nem jelent problémát, amikor az adott vezető kizárólagos hatáskörében eljárva meghozott döntésével, intézkedésével vagy ilyen hatásköréből eredő kötelezettsége elmulasztásával pénzben kifejezhető kárt okoz. Ugyanakkor álláspontom szerint az általános munkajogi felelősségre utaló szabályok nem alkalmasak a felsőoktatási intézmények szerkezeti,

szervezeti és működési sajátosságaiból adódó eltérések kezelésére. Számos esetben ugyanis a döntést nem a vezető hozza meg, hanem egy erre hatáskörrel bíró testület, intézkedésének elmaradása adott esetben ezen testület határozatától függ. Ilyenkor álláspontom szerint nincs tényleges felelőssége a vezetőnek, ugyanakkor a jogalkotó a testület, illetve az egyes testületi tagok felelősségét nem teremtette meg. Ez pedig azt is eredményezheti, hogy a vezető a felelősség elhárítása érdekében a testületet akkor is bekapcsolja a döntéshozatali folyamatba, amikor az nem indokolt, vagy jogszabályból nem következik. Ily módon gyakorlatilag a számonkérhetőség, és ezáltal a felelősség eliminálódik. A hatályos jogszabályi környezetben, amikor a rektor pénzügyi felelősség tekintetében minden következményt a kancellárra háríthat, aki pedig a legkritikusabb kérdésekben a felelősség és általában a jogviszony jellege tekintetében teljességgel szabályozatlan konzisztórium egyetértését bírja, sok tekintetben kiürül a vezetői felelősség fogalma.

Ahogy a rektor és a kancellár esetében, a hatáskörök és az egyéni felelősség kimunkálása nélkül nem küszöbölhetők ki a testületi működésből fakadó problémák sem. A testületi működéshez kapcsolódó felelősségi szabályozás annak ellenére kimunkálatlan, hogy mind a történeti fejlődés során nyomon követhető folyamatosan meghatározó jellegből és abból a sajátosságból adódóan is, amely szerint egyszerre alkalmasak az intézményi autonómia megjelenítésére, az egyéni autonómiák szintetizálására és a működés demokratizmusának biztosítására a felsőoktatási intézmények működésében betöltött szerepük vitathatatlan. Nem véletlen, hogy a testületi funkciók és hatáskörök többé-kevésbé állandó mivolta figyelhető meg a törvényi szintű szabályozás első megjelenési formája, a Ratio Educationis rendelkezéseiben éppúgy, mint a legutóbb hatályba lépett Nftv.-ben. Bár mindkettő a legfőbb döntéshozó testület hatáskörét jelentősen korlátozó szabályozást valósít(ott) meg, a szenátus továbbra is az intézmények Alaptörvényben rögzített jogosultságainak címzettjeként jár el.

A szakirodalom és a különböző felsőoktatási kutatások megállapításai arra is rámutattak, hogy ezen intézményi testületek nem csupán az egyetemi polgárság jogainak megjelenítésére képes, a demokratikus működés követelményeinek garanciáját jelentő alakulatok, hanem alkalmasak arra, hogy az egyébként is fragmentált intézményi szervezetben az egyes érdekcsoportokat leképezzék, ezáltal az egyszemélyi vezetéssel szemben a partikuláris érdekek érvényesítőjeként az intézmény egészének javát szolgáló intézkedéseket akadályozzák, s így a vezetés és működés hatékonyságát rontsák.[364] További probléma e testületek összetétele. A szenátus és más felsőoktatási intézményi testületek tagjai kiválasztásánál semmilyen garancia nincs arra, hogy arra alkalmas, döntésképes, kellően tájékozott és tájékozódni

[364] Keczer Gabriella: 2010, i.m. 114., Kováts Gergely: 2009, i.m. 76., Bárány V. Fanny: 2015a, i.m. 94., Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 14–15.

képes, szintetizáló személyiséggel rendelkező személyek kerülnek a testületbe. Nem csupán a hatáskörök esetleges hibás megvonása, de a nem megfelelő összetétel is eredményezheti, hogy az egyes grémiumok működésének időigényessége és eredményessége egymással fordítottan arányos lesz, mint ahogy az erre utaló felismerés szerint már évtizedek óta az.[365]

A működés eme típusjegyeit sajátos kontextusba helyezi e testületek kollegiális mivolta. Ismert olyan külföldi és hazai szakirodalmi álláspont is, amely a római szenátus működésében gyökerező mechanizmust általánosságban negatívan ítéli meg.[366] Álláspontom szerint azonban az egyes tárgykörök differenciált vizsgálatával eljuthatunk oda, hogy bizonyos esetekben a kollegiális működés kifejezetten indokolt és célszerű, míg más esetekben a sokkal formalizáltabb, szabályozottabb eljárásrend a megfelelő. Azt, hogy mely ügyekben mely működési elvek érvényesülnek – ha a jogalkotó a szabályozást az intézményi autonómiára bízná – maguknak az egyetemeknek, főiskoláknak kellene és lehetne eldönteniük. A szakirodalomban gyakori, és a jogalkotó által is számos esetben – legutóbb például a konzisztórium bevezetése során – kifejezett vélemény szerint a kétfajta hatáskör csak két külön testületben valósítható meg, gyakran a szenátus szakértelmének hiányát hozva fel legnyomósabb indokként.[367] A külföldi szakirodalomban előforduló véleményekkel egyező nézetem szerint azonban a két működés és a szakértelem biztosítása akár a szenátus keretei között is elérhető, egyrészt a külső, speciális ismeretekkel rendelkező tagok szenátusi döntéshozatalba bevonásával, másrészt a felelősség vizsgálatának megteremtésével.[368]

Látható tehát, hogy e testületek működése nem igazodik a döntéshozatali dinamikához. Még súlyosabb probléma, hogy miközben a testületi hatáskörök – még akkor is, ha a szenátus esetében fokozatos gyengülés mutatható ki – alapvetően határozzák meg egy felsőoktatási intézmény működését, teszik ezt anélkül, hogy e döntések meghozatalának tényleges következményei visszahatnának az abban közreműködő testületre vagy annak tagjaira. A testületi felelősség mint olyan közvetlenül egyáltalán nem, közvetve pedig csak elviekben jelenik meg, a testületi tagok egyéni felelősségének kimunkálása – s ez a testületi működés leggyengébb pontja – lényegében évszázadok óta és jelenleg is hiányzik. Maga a felelőtlenség alapvetően éppen a testületi jellegből adódik. A kollegiális működés a maga döntéshozatali sajátosságával eleve relativizálja a felelősséget, a szakértelem hiánya pedig olyan általános hivatkozási alap, amely a felelősség alóli mentesüléshez

[365] Szamel Lajos: 1986, i.m. 395.

[366] Blasius, Hans: i.m. 955., Barakonyi Károly: 2012, i.m. 236.

[367] Ladányi Andor: 1994a, i.m. 18., ehhez hasonlóan fogalmaz *Barakonyi Károly* (Barakonyi Károly: 2004, i.m. 596.) és lényegében ugyanezen véleményt ismétli meg *Keczer Gabriella* is (Keczer Gabriella: 2010, i.m. 51–52.)

[368] Suksi, Markku: i.m. 369.

vezet.[369] A szakirodalomban általános annak felismerése, hogy a testületek felelőssége megfoghatatlan, a kollektív felelősség kizárt, ezért az egyéni felelősségre kell koncentrálni.[370] Ez alapvetően a tagok eljárásának lelkiismeretességét foglalja magában, bővebben számos olyan követelményt, amelyek a testületi tagokkal szemben etikai elvárásként is megjelennek.[371] Ugyanakkor a tagok kötelezettségszegése esetenként az etikai felelősségen túlmutató, a jogi felelősséget elérő is lehet, amely – a bűncselekményt megvalósító tényállások vizsgálatát mellőzve – leginkább kártérítési típusú, felvetve az egyetemleges felelősség lehetőségét.[372] Ennek érvényesítésére a testületi működés kialakítása során számos példát látunk. Természetesen elsősorban a gazdasági tevékenységet végző szervezetek (vállalatok) esetében, ám – különösen a hasonló tárgykörök esetében – e megoldások analóg és megfelelően adaptált alkalmazása a felsőoktatásban sem kizárt (különösen a konzisztórium esetében).

A felsőoktatási intézményi testületek tagjai felelősségének – a tagság keletkezése és annak anyagi elismerése szerint differenciált – megállapítási módja feltétlenül kidolgozandó, hiszen egyes tagok nem munkakörüknél vagy vezetői megbízásuknál fogva, hanem választott képviselőként vesznek részt a testület működésében, megint mások esetében a választott tagság megjelenik munkaköri leírásukban. A munkavállaló, közalkalmazotti tagok mellett pedig a testületekben hallgatók is eljárnak, egyesek delegáltként, mások tisztségviselői mivoltukból fakadóan, egy részük díjazás nélkül, más részük ösztöndíjjal támogatva. Ez a komplex rendszer kizárja az olyan általános érvényű megállapítások alkalmazását, miszerint a tagságból fakadó, de munkakörben rögzített kötelezettségek elmulasztása fegyelmi és munkajogi következményeket is felvethet, és azt is, hogy az e körbe nem tartozók etikai jellegű és jogi felelőssége esetén a szankció a tagság elvesztésére korlátozódhat.[373] Ehelyett csupán a tagság önkéntes mivolta és az annak ellátásáért nyújtott esetleges ellenszolgáltatás ténye vagy hiánya az, amelyhez a felelősség típusa és mértéke igazítható.

Annak megállapításához azonban, hogy a testületi döntésben közreműködő egyén mennyiben felelős, magának a testületi döntésnek a vizsgálata szükséges, ennek azonban hiányoznak a jogszabály által intézményesített feltételei. Azt mindössze a szenátus működése vonatkozásában alakította ki a jogalkotó, amikor a fenntartó részére biztosított általános és széles körű ellenőrzési jogosítványokat a szenátusi döntéshozatalra is kiterjesztette, illetve amikor megteremtette a szenátus egyetlen döntése, a hallgatói önkormányzat alapszabályának jóváhagyását megtagadó határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségét. Emellett, ha a hallgatók

[369] Szamel Lajos: 1982, i.m. 1–2.

[370] Kapa Mátyás: i.m. 477–478.

[371] Szamel Lajos: 1982, i.m. 13.

[372] Kapa Mátyás: i.m. 477–478., Szamel Lajos: 1982, i.m. 15.

[373] Szamel Lajos: 1986, i.m. 398., Szamel Lajos: 1982, i.m. 15–16.

jogorvoslati kérelmét testület bírálja el, a hallgatók ügyében másodfokon hozott döntések esetében is biztosított a peres jogorvoslat lehetősége. Ezen eljárások közös sajátossága, hogy eredményük – ha a kezdeményezés megalapozott volt – kizárólag a jogszabálysértés tényének kimondása és annak orvoslása, azonban soha sem a jogszabálysértő testületi aktusért való felelősség vizsgálata. Ugyan az nem kizárt, hogy egy esetleges marasztaló döntés a felelősség intézményen belüli megállapítására irányuló eljáráshoz vezessen, a jogalkotó azonban elmulasztotta ehhez megteremteni mind a testület döntésében vagy mulasztásában való felelősségmegállapítás alapjait, mind ennek hatásköri szabályait, feltételrendszerét és az alkalmazható jogkövetkezményeket is.

A testületi felelősség-felelőtlenség egy sajátos, a felsőoktatásban megnyilvánuló példája a konzisztórium működése. E testület hatáskörét tekintve nem illeszthető a nemzetközi tendenciák egyikébe sem. Mind az Egyesült Államokban, mind a Nyugat-Európában megismert, az ún. egyetemi kormányzás egyik letéteményeseként funkcionáló testületek (board jellegűek, kuratóriumok) esetében világos működésük célja, jellege, hatáskörük pontosan meghatározott.[374] Ezzel szemben a konzisztórium feladataiban a tanácsadó és az ellenőrző jelleg keveredik,[375] a tagok kiválasztása alapvetően politikai jellegű, a tagok felelőssége pedig teljes egészében hiányzik. Azonban a hatásköri pontatlanság nem csupán a konzisztórium felelősségére van kihatással, hanem értelemszerűen érinti a kancellár és a szenátus működését is, amelyek egyes döntéseit a konzisztóriumi egyetértési jog érdemben befolyásolja. E vonatkozásban kiemelt jelentőséggel bír a költségvetés megállapítására vonatkozó jogszabályi rendelkezések ellentmondó jellege, amely mindhárom előbbiekben említett szereplőhöz hatáskört telepít, azonban a különféle jogkörök egymáshoz való viszonyának tisztázatlansága a felelősség vizsgálatának lehetőségeit is beszűkíti. E körben külön szükséges kitérni az egyetértési jog gyakorlásának tartalmára is, amelynek pontos definiálására a jogalkotó adós maradt, és minthogy ismereteim szerint azzal e vonatkozásban elmélyültebben a jogtudomány sem foglalkozott, annak meghatározására az Alkotmánybíróság – a korábbi szabályozásban a gazdasági tanácsot megillető egyetértési jog kapcsán kialakított – gyakorlata alapján van lehetőség.[376] Az egyetértési jog a döntéshozatalban olyan súlyú, amely túlmutat a felelősség kizárását lehetővé tevő véleményezési jogon, mivel – bár nem szükségképpen vezet a tervezett döntés meghozatalához – alkalmas a döntés

[374] De Groof, Jan – Švec, Juraj – Neave, Guy: i.m. 133–134., Gross, Thomas: i.m. 895–900., Von Coelln, Christian: i.m. 323–324., Nolden, Frank: i.m. 362–365., Lederer, Philipp: i.m. 1575-1587.

[375] *Kováts Gergely* a konzisztóriumot felügyelő testületként azonosítja. (Kováts Gergely: 2016b, i.m. 5.)

[376] 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498–499., Kiss László alkotmánybíró különvéleménye a 39/2006. (IX. 27.) AB határozathoz, ABH 2006, 498, 508.

megakadályozására, amely egy utóbb szükségesnek mutatkozó döntés esetében érdemben veti fel a felelősség kérdését. Emellett a konzisztórium súlyánál fogva az egyetértési jog megadása – ha nem is szükségképpen eredményez pozitív döntést, de – erőteljesen befolyásolhatja a döntéshozót ebbe az irányba. Ezen sajátosságok mindenképpen azt tennék szükségessé, hogy a jogalkotó rendezze a konzisztóriumi tagok jogállását és felelősségét, de legalábbis biztosítva a tagok kiválasztásának, jogviszonyának és felelősségének transzparens és egyértelműen szabályozott mivoltát. Ennek keretében világos, egyértelmű és érdemi feltételeket (így különösen a felsőoktatás általában vett és az adott intézmény ismerete, az intézmény által folytatott oktatási, tudományos területen szerzett tapasztalatok, üzletei, piaci tapasztalatok) szükséges támasztani a konzisztóriumi tagsággal szemben. Egyúttal a kiválasztás folyamatába az intézményeket érdemben is be kell vonni.

A testületi működés sajátos aspektusa a két egyszemélyi vezető felelősségére gyakorolt hatás. A hatályos törvényi konstrukcióban a szűkre szabott rektori hatáskör és a konzisztóriummal korlátozott kancellári hatáskör e két vezetőt gyakorlatilag mentesíti az érdemi felelősség alól, a testületi konstrukció a kancellár és konzisztórium esetében biztosítja, a rektor és a szenátus esetében részben ugyancsak biztosítja, részben bekódolja az intézményi működésbe a felelősségáthárítást. Ezért szükséges felülvizsgálni a vezető testületek (szenátus és konzisztórium) és a vezetők (rektor, kancellár) egymáshoz való viszonyát is, a hatásköröket világosan el kell különíteni, ki kell munkálni, hogy a testületek működése ne eredményezhesse a felelősség alóli menekülés eszközét. Döntési hatásköreik révén e testületek osztoznak az egyszemélyi vezető(k) felelősségében, illetve mentesítik őket e felelősség alól. Mindezek dacára érdemi felelősségük nem jelenik meg, a testületek tagjai lényegében minden következmény nélkül hozhatnak bármilyen döntést. Mindez lényegében azt eredményezi, hogy számos esetben a felsőoktatási intézményekben meghozott döntésekért senki sem számonkérhető. Mindezekre tekintettel szükséges lenne azoknak az eseteknek a számát korlátozni, amikor az egyszemélyi vezető felelősségét valamely testületre háríthatja.

Összességében a testületek esetében szükséges lenne a törvényben kidolgozni, vagy legalábbis a szenátus számára előírni, hogy milyen feltételekkel (például intézményvezetői vagy korábbi testületi tapasztalat, az intézmény működésének és működésére vonatkozó szabályok ismerete) válhat valaki szenátusi taggá. Emellett indokolt megfontolni a szenátusi tagság esetére járó kompenzációk egységesítését (mindenképpen felszámolva annak lehetőségét, hogy a választott oktató-kutató tagok ingyenesen, míg a hallgatói önkormányzat delegáltjai akár juttatás fejében is lehetnek tagok).

Emellett a testület (a szenátus) működési rendjében el kell határolni a két különböző típusú feladatkört, és ezt az eltérő eljárási szabályokban is érvényesíteni kell. A jelenleginél lazább szabályokat biztosítva a klasszikus kollegiális típusú,

és sokkal formalizáltabb rendet kialakítva a kollektív vezetési jelleget igénylő kérdések eldöntéséhez. Továbbá meggondolandó a konzisztórium vagy ahhoz hasonló testületek működtetése helyett a szenátus szakértelmét biztosító elemek, szakértők, előzetes szakértői véleményezés bekapcsolása. Végül, minthogy az így letisztultabb működésben eredményesebben vizsgálható a testület tagjainak egyéni felelőssége, és a döntéssel összefüggésben az egyszemélyi vezető felelőssége is, ki kell dolgozni ennek szabályait is.[377] Azokban az esetekben pedig, amikor a testület pénzügyi kihatással járó döntést hoz, a finn mintára megfontolható (a szenátus esetében a hazai viszonyok között csak a tagok megfelelő anyagi érdekeltségének megteremtésével egyidejűleg), a konzisztórium esetében pedig bevezetendő az anyagi felelősség kimondása.

IV.4. A hallgatói önkormányzati tisztségviselők felelőssége

IV.4.1. Felelősség és annak alulszabályozottsága

Amint arról a jogtörténeti fejezetben már szóltunk, a felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályozásokban [lásd pl. Pápai Református Kollégium Első Szabályzata (1585) (I. Közönséges törvények), Ratio Educationis] a kezdetektől jelen volt a hallgatói jogok és kötelezettségek meghatározása és az utóbbiak megszegése esetében alkalmazandó szankciók is. A hallgatók fegyelmi felelőssége a későbbiekben szabályozott volt, de a kodifikáció terjedelme soha nem haladta meg a keretjelleget, tágra hagyva az intézmények önszabályozásának lehetőségét. Az intézmény e kodifikációs lehetősége nem elhanyagolható, hiszen az a jog, hogy elrendelhessen, illetőleg lefolytathasson egy fegyelmi eljárást „- mint az egyetemeket hagyományosan megillető ítélkezési jog maradványa – a mai napig szerves részét képezi az autonóm egyetemek működésének."[378] Ezzel az iránnyal csupán az Nftv.-vel szakított a jogalkotó. Az látványosan szűkszavúbb a fegyelmi eljárás kérdésében – bár a fegyelmi felelősség alapjául szolgáló magatartás meghatározásában és a büntetések körében nincs eltérés,[379] a korábbi törvényi rendelkezéssel szemben a hatályos szabályozás a mérlegelés szempontjainak meghatározásán túl,

[377] Ez a javaslat sok tekintetben támaszkodik *Kalas Tibor* ideális testületi működéssel kapcsolatban megfogalmazott véleményére, amely szerint egyebek mellett a testületek hatáskörét az alapvető kérdésekre kell szűkíteni, biztosítani kell az üléseik szükséges alaposságú előkészítését, a tagok képességeit és készségeit közelíteni kell egymáshoz, „a testületen belül is biztosítani kell a legszigorúbb egyéni felelősséget és fegyelmet." (Kalas Tibor: i.m. 2012a, 113–114.)

[378] Rigó Kinga Viktória: 2013, i.m., Radovics György: i.m. 5–8.

[379] Nftv. 55. § (1)–(2) bek.

csupán az objektív és szubjektív elévülés szabályait rögzíti –, lényegében magának a fegyelmi eljárásnak a rendjét 2016. július 1. napjáig a Kormány rendeletalkotási hatáskörébe sorolta.[380] A kormány azonban évekig nem alkotta meg ezt a jogszabályt, ehelyett inkább az előzőekben írt időponttól az intézményi szabályozásra bízta a részletek kimunkálását.[381]

Amint azt az alábbiakban látni fogjuk, a törvényi szabályozás önmagában sem kifejezetten alkalmas arra, hogy az egyszerűbb tényállású fegyelmi ügyeket az alapján elbírálják az intézmények,[382] ezért – az e körben frissen visszanyert szabályozási autonómiájukkal – különösen felelősségteljesen kell élniük, hiszen a hallgatói önkormányzati vezetők fegyelmi felelősségének megállapítására irányuló eljárások kifejezetten atipikusak.

Az intézményi szabályozás kimunkálását nehezíti, hogy noha a hallgatói fegyelmi felelősség jogtörténeti forrásai gazdagnak tekinthetők, a jogirodalom meglehetősen mostohán bánt és bánik jelenleg is a hallgatói fegyelmi felelősség elméletével és kodifikációjának, gyakorlatának vizsgálatával. *Angyal Pál* még a múlt század harmincas éveiben mutatott rá arra, hogy a fegyelmi jog, s különösen az egyetemi fegyelmi jog irodalma szegényes.[383] Az eltelt több mint nyolcvan évben sem javult a helyzet, a jelenkori jogirodalom mellőzi e terület kutatását. A hallgatói önkormányzati tisztségviselők fegyelmi felelősségének kidolgozásához az általában a hallgatók fegyelmi felelősségéhez analógiát kínáló köznevelési fegyelmi szabályok jelenkori elméletei sem nyújtanak támpontot.[384]

[380] Nftv. 55. § (3)–(5) bek.

[381] Az 55. § (5) bekezdését a 2016. évi LXXX. törvény 72. § f) pontja módosította, 2016. július 1. napjával a „Kormány" helyébe a „felsőoktatási intézmény"-t illesztve a szövegbe.

[382] Az egyes felsőoktatási intézmények által lefolytatott fegyelmi eljárásokról hivatalos statisztika nem készül, így a tipikus vétségek azonosítása során jelen sorok írója kénytelen saját közel két évtizedes tapasztalatára hagyatkozni. Ez alapján a közelmúltig az „indexhamisítás" megnevezéssel közismertté vált tényállási alakzat tekinthető a leggyakoribb fegyelmi vétségnek. Azonban a hivatalos intézményi bejegyzések hamisítása sem új keletű. Lásd: *A Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Tanulmányi, fegyelmi és leczkepénzszabályzata*. Ismeretlen szerző jegyzeteivel, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1931, 57.

[383] Angyal Pál: i.m. 1933, 13., 61.

[384] A köznevelés fegyelmi eljárásának mai irodalma a felsőoktatáshoz képest feltétlenül gazdagabb, pontosabban van irodalma [lásd: Jásper András: A tanulóval szemben indítható fegyelmi eljárás főbb szabályai, in: Bíró Kata (szerk.): *Agresszió az iskolában – és a jog?* Budapest, Jogismeret Alapítvány, 2008, Varga Szabolcs: Az iskolai konfliktusok kezelésének létező és lehetséges módszerei, eljárásai – különös tekintettel a jogvédelem, jogorvoslat, jogérvényesítés gyermekjogi szintű követelményeire, in: Bíró Endre (szerk.): *Jogágazat születik... A gyermeki jogokról és érvényesülésükről Magyarországon*, Budapest, Jogismeret Alapítvány, 2010, Kazuska Melinda: A tanulók kötelezettségei és a fegyelmi eljárás szabályai Magyarországon, *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/1, 2012, 305–322., Fülöp György: A középiskolai fegyelmi eljárások

A fegyelmi felelősség természetéről és általában a fegyelmi vétséget megvalósító tényállásokról az előző részben már volt szó, ezért az alábbiakban kifejezetten azon elemeket vizsgálom, amelyek a hallgatói önkormányzati vezető által e minőségben tanúsított magatartással összefüggésben vetik fel a fegyelmi vétség alapos gyanúját.[385] E körben alapvető kérdés, hogy mely előírások megszegése róható egy hallgatói önkormányzati tisztségviselő terhére. A jogszabályok és az intézményi szabályzatok (ideértve a vezetői utasításokat is) megsértése vitán felül megalapozhat fegyelmi vétséget. Itt is fontos utalni arra, hogy a szabályzati rendelkezések behatárolása – korábban a jogszabályi előírás hiányában, jelenleg a kifejezetten erre irányuló felhatalmazó rendelkezés alapján – az intézményi normaalkotásra hárul. Álláspontom szerint rendkívül fontos e körben a körültekintő kodifikáció, ellenkező esetben az eljáró fegyelmi szervnek kell ügyenként mérlegelni, hogy az adott szabályzati kötelesség megszegése tárgya lehet-e fegyelmi eljárásnak. Bár nem vitásan ezt minden esetben vizsgálni kell, de indokolt lenne itt az egységesítésre törekvés. Ugyanakkor a törvény felhatalmazó rendelkezéséből adódóan a legtöbb, kifejezetten hallgatói önkormányzati vezetői kötelezettséget előíró normát nem ezen rendelkezések között kell keresnünk: az Nftv. szerint ugyanis a hallgatói önkormányzat alapszabálya határozza meg a hallgatói önkormányzat működésének a rendjét, és azt, hogy jogait milyen módon gyakorolja.[386] A következő kérdés tehát az, hogy a hallgatói önkormányzat alapszabályában foglalt rendelkezések megtartása kötelessége-e egy hallgatónak, és ha igen, azok megszegése megalapoz-e fegyelmi felelősséget. A kérdés nem teljesen újszerű, hiszen a fegyelmi jog történetében már felmerült hasonló dilemma, a válasz pedig egyértelmű volt. A mindenkori vallás- és közoktatásügyi miniszter által kiadott intézményi fegyelmi normák, így pl. a Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Tanulmányi, fegyelmi

szabályozástörténetének vázlata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, Tomus: 12, 2013, 95–116.], szemben a felsőoktatási hallgatói fegyelmi jogintézménnyel, amelyet még a felsőoktatási jogot egyedüliként átfogóan bemutató szakkönyv [Szüdi János: i.m.] is teljességgel mellőz.

385 Az Nftv. a hallgató vétkes és súlyos kötelességszegéséhez fűz fegyelmi következményt, törvényi kötelezettségei pedig a felsőoktatási intézmény szabályzataiban foglaltak megtartása, a felsőoktatási intézmény hagyományainak, valamint az intézmény alkalmazottai, hallgatótársai – illetve az intézménybe felvételt vagy átvételt nyert társai – emberi méltóságának tiszteletben tartása [Nftv. 55. § (1) bek., 43. § (2) bek.]. E kötelezettségek megszegése nem tipikusan vezetői kötelezettségszegés, de valamennyi megalapozhat vezetői felelősséget is. Érdekes összevetni a felelősség és az intézményvezetésben betöltött szerep egymáshoz való viszonyát az amerikai egyetemek tükrében. Ott ugyanis a hallgatók lényegesen gyengébb pozíciót töltenek be az intézmény vezetésében, ami tapasztalatlanságukból, illetve abból a körülményből fakad, hogy a stratégiai döntések megvalósulásának idejére már megszűnik jogviszonyuk, felelősségük eleve kizárt. (Barakonyi Károly 2004, i.m. 596–597. o.)

386 Nftv. 60. § (2) bek., 61. § (4) bek.

és leczkepénzszabályzata 73. § kimondta, hogy a hallgatók szervezetei, azaz „társas célokra az egyetem kebelében fennálló egyletek" működésére a szabályzat keretei között saját, „felsőbb helyen megerősített", előzetesen az egyetemi tanács által vizsgált szabályaik irányadóak.[387] E rendelkezés hasonlóságot mutat a hallgatói önkormányzat alapszabálya vonatkozásában a hatályos törvényben foglaltakkal. Mindebből az következik, hogy a hallgatói önkormányzati tisztségviselőként való felelősség egyben hallgatói fegyelmi felelősség is, hiszen e tisztségviselői mivolt elválaszthatatlan a hallgatói jogviszonytól. Másrészt a hallgatók a hallgatói önkormányzat tagjaiként – s ezáltal a felsőoktatási intézmény részeként – felelősséggel tartoznak a saját működésük kereteit adó alapszabályban foglaltak betartásáért is. A hallgatói önkormányzat a felsőoktatási intézmény része,[388] így alapszabálya is az intézményi szabályzat fogalma alá tartozik. Annál is inkább, mert az Alapszabály érvényességének feltétele a szenátus jóváhagyása.[389] Az önkormányzati mivolt abban jelentkezik, hogy annak elfogadása a hallgatói önkormányzat hatásköre, de a szenátus a jogszabályokhoz és intézményi szabályzatokhoz igazodás érdekében azt vizsgálhatja, és a hatálybalépését meggátolhatja.[390] Előbbiekből következően az alapszabályi rendelkezések megsértése – jellemzően egy tisztségviselő számára előírt kötelezettség elmulasztása vagy megszegése – fegyelmi felelősséget is eredményezhet, hiszen ha a hallgató a kötelességeit vétkesen és súlyosan megszegi, fegyelmi büntetésben részesíthető.[391] Ez megint csak párhuzamba állítható a már említett tanulmányi, fegyelmi és leckepénzszabályzattal, amely tételesen tárgyalta azokat az eseteket, amelyek a fenti egyleti működéssel összefüggésben megvalósuló fegyelmi vétségként minősíthetők.[392] Egyébként még a hallgatói önkormányzatok kontinentális szabályozásától idegen angolszász joggyakorlat is ebbe az irányba mutat.[393]

A jelenlegi szabályozási környezetben azért aggasztó a jogszabályi rendelkezések hiánya (mint ahogyan általában a hallgatói önkormányzat feletti intézményi felügyelet esetében is), mert a fegyelmi felelősség érvényesítése és az autonómia megsértése közötti határvonal igen vékony, könnyen előállhat olyan helyzet, amikor a hallgatói önkormányzat intézményen belüli – érdekvédelmi – tevékenységének

[387] Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Tanulmányi, fegyelmi és leczkepénzszabályzata 52. o.

[388] Lásd ehhez a már hivatkozott német hasonlóságra és az angolszász eltérésre: Pautsch, Arne – Dillenburger, Anja: i.m. 109–111., Kluth, Winfried: i.m. 55., Jones, Anthony: i.m. 379., 384.

[389] Nftv. 60. § (2) bek.

[390] Nftv. 60. § (3) bek.

[391] Ezt az érvelést támasztotta alá a Kúria is egy eseti döntésében (Kfv.III.37.866/2015/5.)

[392] Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Tanulmányi, fegyelmi és leczkepénzszabályzat 54–56. o.

[393] Hart, Nicola: i.m. 146–147. Ezzel egyező véleményen van: Farrington, Dennis J. – Palfreyman, David: i.m. 368–373.

retorziójaként valamely vezető a fegyelmi eljárás eszközéhez fordul. Ugyanakkor a fellebbezés lehetősége és végső soron a bírósági felülvizsgálat megfelelő eszköz még egy ilyen visszaélésszerű fegyelmi eljárás által okozott sérelem orvoslására is. Ennek azért is nagy a jelentősége, mert a hallgatói önkormányzat tisztségviselői gyakorta nincsenek is tisztában azzal, mekkora felelősség nehezedik a vállukra, mint ahogy azzal sem, hogy felelősségük nem csupán „politikai", hanem fegyelmi is. A hallgatói önkormányzat tisztségviselői ugyanis a hallgatók közbizalmát élvezik, ezért elvárható tőlük, hogy fokozott körültekintéssel, a szabályok beható ismeretének birtokában járjanak el, esetleges hiba vagy mulasztás esetén pedig azok következményeit vállalják. Mindeközben sokszor rendkívül fiatal és tapasztalatlan személyekről van szó. Ezzel együtt, álláspontom szerint, ha valaki nem érzi magát kellően felkészültnek egy adott hallgatói önkormányzati tisztséggel együtt járó felelősségre, akkor célszerű attól tartózkodnia, illetve, ha élvezni kívánja a tisztséggel járó vitathatatlan előnyöket, akkor a felelősséget is vállalnia kell.

Az Nftv. a megszeghető kötelezettségek körébe sorol két olyan elvárást is, amelyek számonkérhetősége erősen vitatható. Az egyik az intézményi hagyományoknak, a másik az intézmény alkalmazottai, hallgatótársai – illetve az intézménybe felvételt vagy átvételt nyert társai – emberi méltóságának tiszteletben tartása.[394] Előbbivel kapcsolatban kérdés, hogy egy intézmény mely hagyománya olyan, amelynek megsértése fegyelmi felelősség tárgya lehet. Ennek megválaszolásához sem nyújt segítséget az e kötelezettséget betoldó törvénymódosítás indokolása,[395] ezért nem tudjuk megválaszolni, miért tartotta ezt szükségesnek a jogalkotó, egyáltalán mit tekintett e körben a hagyománynak. Köznapi értelemben a hagyomány a közösségben továbbélő, tudatosan ápolt szokás, ízlés, felfogás, illetve szellemi örökség, de jelenthet valamit, ami régóta általánosan ismert, használt.[396] A hagyomány értelmezésével első látásra nincs probléma, azonban mélyebbre ásva már komoly dilemmák merülhetnek fel. Tudniillik az sem egyértelmű, hogy mit is kell hagyománynak tekinteni, a tradíciókban a szóbeliség dominál-e, illetve mi az írásbeliség szerepe.[397] Óvakodnék érdemben a filozófia területére tévedni, mindössze arra kívánok utalni, hogy a törvényalkotó e körben is olyan kötelességet

[394] Az Nftv. 43. § (2) bek. b) pontja szerint a hallgató kötelessége az is, hogy tiszteletben tartsa a felsőoktatási intézmény hagyományait, illetve az intézmény alkalmazottai, hallgatótársai – illetve az intézménybe felvételt vagy átvételt nyert társai – emberi méltóságát.

[395] T/4767. sz. törvényjavaslat egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról, 67. (http://www.parlament.hu/irom40/04767/04767.pdf)

[396] Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006, 475. o.

[397] Nyíri Kristóf: A hagyomány fogalma a német gondolkodásban, *Politikatudományi Szemle*, 3. évfolyam, 1994/1, 73–77. http://www.poltudszemle.hu/pdf/1994/1994_1/nyiri.pdf (2016.04.15.), Nyíri Kristóf: *A hagyomány filozófiája*, Budapest, T-Twins / Lukács Archívum, 1994.

fogalmazott meg, amelyről nehezen azonosítható annak pontos tartalma, ekként számonkérhetősége is vitatható. Ebből adódik a következő kérdés: mennyiben vizsgálható, hogy egy hallgató az adott hagyománnyal tisztában volt-e, tisztában lehetett-e? Ha nem, akkor azért felelős-e? Egyáltalán a hagyományok tisztelete fegyelmi felelősség körébe vonható-e? Az sem egyértelmű, hogy mi minősül egy intézményen belül az emberi méltóság megsértésének, s az milyen magatartással valósítható meg. Amíg azonban az úgynevezett hagyománysértés nem kifejezetten a hallgatói önkormányzati tisztségviselő e minőségében elkövethető vétség, ez utóbbi kapcsán nem hagyható figyelmen kívül, hogy ezen elemmel az ún. gólyatábori bűncselekményt és botrányokat követően egészült ki a törvény, tehát itt egy kifejezetten a hallgatói önkormányzat működési körében azonosított jelenséggel szemben álló magatartás fogalmazódik meg. A hagyomány fogalmától eltérően azonban az emberi méltóság fogalma a hatályos magyar jogrendben levezethető az Alaptörvényből, amely kimondja, hogy az emberi méltóság sérthetetlen: minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, illetve hogy annak megsértésére a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása sem irányulhat.[398] Ugyanakkor a kérdés vizsgálatakor nem mellőzhető az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az EU Alapjogi Charta sem. Emellett számos alkotmánybírósági határozat is foglalkozik a kérdéssel.[399] Mindezekből következően a fegyelmi eljárásokhoz adott a kellő iránymutatás az emberi méltóság megsértése miatt induló ügyekben, azonban ehhez szükséges a kellő szakmai felkészültség, az emberi méltóság nemzetközi és hazai jogszabályi és gyakorlati beágyazottságának ismerete.[400] Itt utalni kell arra is, hogy ezen hallgatói kötelesség másik oldalaként megjelenik a jog arra, hogy „az oktatók világnézete és értékrendje szerint hallgatott előadások eredményeit ne kényszerítsék rá, tehát attól eltérő véleménnyel is rendelkezhessen: nem kényszeríthető és nem késztethető. Joga van továbbá ahhoz, hogy az oktató az ő hallgatói és emberi méltóságát és jogait tiszteletben tartsa."[401] Ez azt is jelenti, hogy egy hallgató tanulmányi minősítése során hallgatói önkormányzati tisztségviselői mivolta sem játszhat szerepet.

[398] Alaptörvény II. cikk, IX. cikk (4) bek.

[399] Az alkotmány és az Alaptörvény emberi méltóság felfogásának változásával és az Alkotmánybíróság ehhez igazodó gyakorlatával foglalkozik: Deli Gergely – Kukorelli István: Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon, *Jogtudományi közlöny*, 70. évfolyam, 2015/7–8, 337–347.

[400] A kérdés összetettségéhez az előző lábjegyzetben említetten túl két példa: Deli Gergely: Emberi méltóság, történelmi narratívák és a jog, *Iustum Aequum Salutare*, 11. évfolyam, 2015/1, 41–58., ill. az Alaptörvényt e szempontból (is) kritikusan vizsgáló Dupré, Catherine: Az emberi méltóság a 2011-es magyar Alaptörvényben, *FUNDAMENTUM*, 15. évfolyam, 2011/4, 23–36.

[401] Mezey Barna: 2014, i.m. 657.

A hagyomány és az emberi méltóság megsértéséhez kapcsolódó tényállásokat tehát az intézményi szabályozásban kell meghatározni. A hagyománysértés esetén nem nélkülözhető az intézményre szabott taxatív felsorolás, és az emberi méltóság megsértése esetében is célszerű legalább példálózó jelleggel rögzíteni azokat a tényállási elemeket, amelyek fennállása a kötelezettségszegést megvalósítja, és ebből következően a fegyelmi felelősséget megalapozza. Még abban az esetben is, ha a fegyelmi eljárás kellő átgondoltsággal szabályozott, a jogalkalmazó a hatályos törvény hallgatói fegyelmi felelősségi szabályainak számos további nehézségével találja magát szemben, azonban – a jelen mű tárgyára tekintettel – ezek közül a kifejezetten hallgatói önkormányzati tisztségviselőkkel szembeni eljárásokban nehézséget okozókra térek ki.[402]

A hallgatói önkormányzati tisztségviselők esetében is érvényes az az általános, a közoktatásban megfogalmazott, de lényegében a felsőoktatásra is átültethető elv, miszerint a fegyelmi eljárás célja kettős: egyfelől a feladatellátáshoz szükséges rend fenntartása érdekében kivizsgálni azokat az ügyeket, ahol vétkes és súlyos kötelességszegés alapos gyanúja merült fel, és ennek bizonyítottsága esetén gondoskodni a megfelelő szankcióról, másfelől nevelő célzattal is bír annak érdekében, hogy az elkövetőt szembesítse azzal, hogy a jogsértéssel együtt jár a felelősségre vonás.[403] Ennek megfelelően kell a jelenleg hatályos törvény öt büntetési fajtája közül a megfelelőt kiválasztani.[404] A büntetések kapcsán mindenekelőtt azok céljának vizsgálata szükséges. Itt abból kell kiindulni, hogy a fegyelmi jog alanya az a (köz)testület, amelynek keretei között érvényre jut (és nem az állami hatalom), és annak alanyai továbbá e szerveződés tagjai is. Ebből adódóan az eljárás célja a közös célok sikerének előmozdítása, jellegét tekintve tehát pozitív, szemben a büntetőjog negatív, a bűnözést leküzdeni vágyó indíttatásával.[405] A köznevelésben tetten érhető az a tendencia, amely a szabályszegőkkel szembeni intézményi intézkedések foganatosítását mint a konfliktuskezelés egyik létező módját helyezi előtérbe, azaz felfogásában a szankciót hangsúlyozza, a fegyelmi normákat „kvázi pedagógiai büntetőtörvénykönyvként" alkalmazva.[406] Annak ellenére, hogy a fegyelmi eljárásban a büntetések jellemzően edukatív célúak, nem preventívek,

[402] A hallgatói fegyelmi eljárással kapcsolatos problémákat átfogóan tárgyalom itt: Rónay Zoltán: A hallgatók fegyelmi felelősségének problematikája, kitekintéssel a hallgatói önkormányzati tisztségviselők felelősségre vonására, *Kodifikáció*, 2016/1, 55–71. (2016d)

[403] Jásper András: i.m. 79.

[404] A törvény a következő büntetéseket ismeri: megrovás; szigorú megrovás; a térítési és juttatási szabályzatban meghatározott kedvezmények és juttatások – legfeljebb hat hónap időtartamra szóló – csökkentése, illetőleg megvonása; a tanulmányok folytatásától határozott időre – legfeljebb két félévre – szóló eltiltás; a felsőoktatási intézményből kizárás [Nftv. 55. § (2) bek.].

[405] *Angyal Pált* hivatkozza Radovics György: i.m. 3.

[406] Varga Szabolcs: i.m. 184.

alkalmazásuk jogcíme nem a jogellenesség, hanem a „társaság céljához mért relatív szabályellenesség".[407] Bár a büntetőjog erős behatása a fegyelmi jogban korábban is megfigyelhető volt, a büntetések kapcsán is fontos aláhúzni, hogy a fegyelmi jog nem a büntetőjog része, hanem attól minőségileg eltérő, jogi természetét tekintve is különböző szabályösszesség.[408] A büntetéskiszabás során pedig már nyolc évtizeddel ezelőtt észlelték, hogy az egyetemi eljárások során gyakorta jelen van az „opportunizmus", mivel az eljárás alá vont javulását feltételezve a büntetést gyakorta elengedik.[409] Áttekintve a fegyelmi büntetések közel egy évszázados elméletét, illetve azt a hatályos szabályozással egybevetve azt mondhatjuk: jelenleg a szankcionáló, az edukatív és a preventív célzat egyaránt megfigyelhető.[410]

A fent írt célfajták aránya ugyanakkor nem egyenlő: a szankcionálás a legerősebb, emellett a preventív cél is jelen van, de már jóval erőtlenebbül, azonban a nevelő célzat minimálisra zsugorodott. Ugyanis – különösen a felsőoktatási intézmény által szervezett és lebonyolított felvételi eljárás megszüntetésével, és a felvételi eljárás díjmentessé tételével – egyes büntetésfajták visszatartó ereje meggyengült, míg a mérlegelés körébe eső tételek esetében lényegében olyan szűk a törvény által biztosított mozgástér, hogy a fokozatosság elve nem érvényesül. A megfelelő büntetés kiválasztása azért is nehézségbe ütközhet, mert egyszerre kell tekintettel lenni arra, hogy a hallgatók közössége – ha egyáltalán tudomást szerez róla – ne értékelje a büntetést úgy, hogy a tisztségviselővel kivételezik az intézmény, másrészt tartózkodni kell attól, hogy egy esetlegesen aránytalanul szigorú büntetéssel a konkrét tényálláson túlmutató, esetleg már az érdekképviseleti tevékenységgel összefüggő szankciót alkalmazzanak. Tekintve, hogy a megrovás és a szigorú megrovás között érdemi különbség nincs, a hallgató számára e büntetések hátrányt valójában nem okoznak, megfontolható lehet a térítési és juttatási szabályzatban meghatározott kedvezmények és juttatások meghatározott időtartamra szóló csökkentése kifejezetten a tisztséggel összefüggő juttatások vonatkozásában. Ez azonban felvetheti a hallgatói önkormányzati autonómiába avatkozás lehetőségét, hiszen ezen juttatások jelenleg általában az alapszabályban lefektetett elveken nyugszanak. Látványos és a legsúlyosabb kihágást látszólag kellőképpen szankcionáló büntetés lehet a kizárás, azonban annak visszatartó ereje a hatályos felvételi eljárásrendben jelentősen csökkent. Bár elvben ez a legsúlyosabb büntetés, gyakorlatilag kevesebb hátránnyal járhat, mint azok, amelyeket a jogalkotó kisebb súlyúnak szánt. A hallgató ugyanis szabadon nyújthat be felvételi kérelmet, s minthogy a döntést érdemben nem az intézmény hozza meg, hanem a jelentkezők rangsorolása keretében a felsőoktatási

[407] Radovics György: i.m. 3.

[408] Angyal Pál: 1933, i.m. 13.

[409] Radovics György: i.m. 3.

[410] Már a harmincas években utalt Angyal a fegyelmi büntetések ez irányú továbbfejlődésére. (Angyal Pál: 1934, i.m. 47–50.).

információs rendszer működéséért felelős szerv a besorolási döntés útján,[411] az intézménynek még arra sincs lehetősége, hogy a frissen kizárt hallgató felvételét megakadályozza. Ráadásul – az érintett hallgató számára szerencsés esetben – ha a kizáró határozat a tanév végén válik végrehajthatóvá,[412] akkor az időközben lezajlott felvételi eljárás eredményeképpen az elmarasztalt hallgató szeptemberben máris beiratkozhat, a korábban, a kizárással megszüntetett jogviszonya keretében szerzett kreditjei kötelező elismerésének[413] köszönhetően megszakítás nélkül ott folytathatja tanulmányait, ahol abbahagyta. Igaz ugyan, hogy ezt részben nehezíti az az újabb törvényi szabály, miszerint a hallgató a végbizonyítvány (abszolutórium) megszerzéséhez – a felsőoktatási intézményben folytatott, illetve más korábbi tanulmányok, továbbá az előzetesen megszerzett tudás kreditértékként való elismerése esetén is – a tanulmányi és vizsgaszabályzat szerinti kreditet, de legalább a képzés kreditértékének harmadát az adott intézmény adott képzésén köteles teljesíteni.[414] Sőt annak sincs akadálya, hogy a hallgatói önkormányzati tisztségviselő e megbízatását újra, azonnal elnyerje. Ennek lehetőségét sem az intézményi szabályozás, sem a hallgatói önkormányzat maga nem korlátozhatja, mivel azzal a hallgatók törvényben biztosított teljes körű passzív választójoga sérülne.[415] E törvényben garantált alapvető jog korlátozására csak a jogalkotónak lenne lehetősége. Az újraválasztás lehetőségének jelenlegi biztosítása mellett még az sem hozható fel érvként, hogy a hallgatók ennek ismeretében döntenek a tisztújítás során, hiszen az adatvédelmi rendelkezések szerint a fegyelmi eljárás adatait az intézmény nem publikálhatja.[416] Ezzel lényegében a kizárt személyt kevesebb hátrány éri, mint a tanulmányaitól eltiltott, vagy juttatásmegvonással sújtott hallgatót.

Ugyancsak a tisztségviselői kör által elkövetett fegyelmi vétségek kapcsán merül fel különösen hangsúlyosan a mulasztásban megnyilvánuló vétség elévülésének kérdése. Az egyéb hallgatók esetében ugyanis a mulasztás jobbára tanulmányi és nem fegyelmi jogkövetkezményt von maga után: a bejelentés bizonyos számú elmulasztása, vagy önköltség befizetésének elmaradása tanulmányi alapú elbocsátást, a vizsgajelentkezés, tárgyfelvétel elmulasztása a tanulmányi kötelezettség teljesítése lehetőségének kizárását, egyéb mulasztások különeljárási díjat. A mulasztás

[411] Nftv. 39. § (5) bek. a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv jelenleg az Oktatási Hivatal [az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet 3. § d) pont].

[412] Nftv. 57. § (7) bek.

[413] Nftv. 49. § (5) bek.

[414] Nftv. 49. § (7) bek.

[415] Az Nftv. 60. § (1) A hallgatói önkormányzatnak – doktori képzésben résztvevők kivételével – minden hallgató tagja, akik egyben választók és választhatók, amely utóbbi jogosultságot a törvény csak a (2a) bekezdésben korlátoz – a megbízási idő felső korlátját és összeférhetetlenségi szabályokat kimondva.

[416] Nftv. 3. melléklet I/B. 1. bg) és 4. pont

problematikája két pilléren nyugszik: egyrészt az elmulasztott kötelezettségszegés ismertté válása nehézkesebb, mint egy nyilvánvaló, aktív magatartással megvalósított vétség (pl. egy szabálytalan szerződés, vagy infrastruktúra használat), másrészt az is vita tárgya lehet, hogy egyáltalán mikor kezdődött az elévülési határidő. Egyébként is általános probléma, hogy az objektív elévülési határidő a korábbi rendelkezésekhez[417] képest aránytalanul rövid, és a szabályok nem kezelik azt a helyzetet sem, amikor a hallgató akár új felvételi eljárásban, akár alapszakról mesterszakra átmenve létesít újabb jogviszonyt. A hatályos rendelkezés ugyanis annyit mond, hogy nem lehet fegyelmi eljárást indítani, ha a fegyelmi vétségről való tudomásszerzés (tehát amikor az eljárásra okot adó körülmény a fegyelmi eljárás megindítására jogosult tudomására jutott) óta egy hónap, illetőleg a vétség elkövetése óta öt hónap már eltelt.[418] Egyes fegyelmi vétségek természete olyan, hogy csak hosszabb idő elteltével derül rájuk fény, más cselekmények esetében az oktatás tanévek szerint ütemezett ciklusossága is az eredeti, egyéves elévülési idő visszaállítását indokolja. Ez az elévülési idő egyébként – szemben például az ügyvédi fegyelmi szabályokkal – önálló alakzat, tehát független a cselekmény által más jogszabályban megvalósított tényállás elévülésétől, azaz akkor is bekövetkezik, ha pl. az azonos tényálláson alapuló bűncselekmény nem évült még el.[419]

Minthogy a mulasztásban megnyilvánuló fegyelmi vétségről a törvény hallgat, ha az intézményi szabályozás eltérően nem rendelkezik, álláspontom szerint az elévülés mindaddig el sem kezdődik, amíg a mulasztás állapota fennáll. Ahogy arra a Kúria a már hivatkozott ítéletében is rámutatott, valamely „kötelezettség elmulasztása folyamatos jogsértésnek minősül", ezáltal a törvényben foglalt objektív elévülési határidő kezdete az az időpont, amíg az elmulasztott cselekményt a hallgató nem pótolja.[420] A szubjektív határidő akkor kezdődik, amikor a fegyelmi

[417] Ot. 35. § (2) bek., Ftv.1. 39. § (3) bek. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a jelenlegi szabályozás az Ftv.2. 70. § (4) bekezdés súlyosan hibás, mindössze három hónapos objektív elévülési határidőt kimondó szabályához képest előrelépés volt.

[418] Nftv. 55. § (4) bek.

[419] Az ügyvédi fegyelmi felelősség esetében, ha a fegyelmi vétség bűncselekményt is megvalósít, ez utóbbi elévüléséig a fegyelmi vétség sem évül el. (Fekete Tamás: i.m. 497.) Nem csupán ebben érhető tetten a fegyelmi és a büntetőjogi elévülés különbsége. Egyes szerzők a büntetőjogi elévülést alapjaiban kérdőjelezik meg. A büntetőjogi elévüléssel kapcsolatos rövid összefoglalásra lásd: Kőhalmi László: *A büntetőjog alapproblémái*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, 2012, 14–15.

[420] Kúria Kfv.III.37.866/2015/5. ítélete. Ügyvédi fegyelmi vétség elévülésénél ugyanez a megállapítás irányadó. (Fekete Tamás: i.m. 498. o.). Ugyanerre hoz példát a szabálysértési, illetőleg a büntetőjog területéről Matúz György: *Az idő a jogban avagy Határidők, határnapok, elévülés*, Budapest, NOVORG Kiadó, 1997, 69. Az elévülés fogalmi heterogenitására lásd: Pusztahelyi Réka: *A magánjogi elévülés*, Miskolc, Novotni alapítvány, 2015, 78–79.

eljárás elrendelésére jogosult a mulasztás tényéről tudomást szerez. A mulasztásban megnyilvánuló vétségek esetében nem kizárt, hogy a két határidő kezdő időpontja egybeesik. Minthogy a törvény nem szab határt annak, hogy egy mulasztás meddig valósít meg fegyelmi vétséget, ez adott esetben hosszabb ideig is fennállhat, mint az elévülési határidő. Ennek korlátozására azonban kizárólag a jogszabályi vagy annak felhatalmazása alapján az intézményi szabályozásban lenne mód, a jogalkalmazó (sem a hallgató, sem az intézmény fegyelmi szerve) nincs arra feljogosítva, hogy maga keressen korlátozó elveket, ugyanis kizárólag önkényesen és ezáltal vitathatóan kiválasztott szempontok alapján lehetne eltérő megállapításra jutni. Ez pedig végső soron ahhoz vezethetne, hogy a mulasztás felső korlátja nulla, azaz a jogalkalmazó, ellentétesen a jogalkotói szándékkal, a fegyelmi vétség egyik nemét kizárja. Mindezek alapján a fegyelmi eljárás alá vont hallgató mindaddig, amíg nem pótolja az elmulasztott kötelezettséget, a mulasztás állapotában van, tehát a fegyelmi vétség tényállása fennáll, éppen ezért elévülésről sem beszélhetünk.

A törvény arra sem ad választ, hogy milyen eljárás követendő akkor, ha a fegyelmi vétség elkövetése után a hallgatói jogviszony megszűnt, majd ugyanazon felsőoktatási intézményben a hallgató beiratkozással újabb hallgatói jogviszonyt létesített az elévülési időn belül, vagy épp az elévülés határidejével megegyező időtartam elteltét követően. Praktikusan ezzel – utalva a kizárás fegyelmi büntetés kapcsán is írtakra – a hallgató lehetőséget kap az elévülési szabályok kikerülésére. Némileg hasonló a helyzet akkor, amikor a fegyelmi eljárás megszüntetésére azért kerül sor, mert a hallgató hallgatói jogviszonya megszűnt, azonban a hallgató utóbb újból jogviszonyt létesít az intézménnyel. Itt a hallgató azzal a lehetőséggel is élhet, hogy felvételi jelentkezés benyújtását követően egyoldalúan megszünteti jogviszonyát, ezzel mintegy kikényszerítve a fegyelmi eljárás megszüntetését, majd a felvételi eljárás eredményeképp létesített új jogviszonyában már nem kell tartania a fegyelmi felelősségre vonástól.

IV.4.2. Lehetséges szabályozási irányok

Mivel a hallgatói önkormányzati tisztségviselők felelőssége önálló formában nem, csupán hallgatói jogviszonyuk keretében jelenik meg, e megoldás miatt esetükben problematikus a vezetői mulasztások szankcionálása. Ugyan felelősségüket a hallgatói jogviszony közjogi természete alapozza meg, másrészt a felelős hallgatói önkormányzati tisztségviselői eljáráshoz szükséges, de nem elégséges feltétel a hallgatói jogviszony pontos, törvényi szinten megjelenő meghatározása. A hallgatói jogviszony vizsgálata alapján álláspontom szerint egyértelmű, hogy lényegét tekintve közjogi jogviszonyról van szó. A magyar szabályozásban az állam részletekbe menően szabályozza és alakítja is a jogviszonyt – elsősorban

a felsőoktatásra irányadó normatív eszközökkel. Ezzel pedig a jogalkotó egy, a polgári jogtól erősen távol álló, de egészében a tisztán klasszikus közjogi jegyeket sem magán viselő alakzatot hoz létre. Utalva a hallgatói jogviszony korábban már említett jelentőségére – tekintve mind a jogviszonyban résztvevők számát, mind az abból fakadó jogok és kötelezettségek sokféleségét és annak jogkövetkezményeit, nem csupán az egyénekre, de a társadalom egészére vetítve – indokolt annak a jelenleginél egyértelműbb, definíciót adó törvényi szabályozása, akár a mindenkori felsőoktatási törvény értelmező rendelkezései között.

Ennek során a törvény kimondhatná, hogy a hallgatói jogviszony a felsőoktatási jog keretei közötti sajátos, a képzést nyújtó szervezet és az azt igénybe vevő személy közös – utóbbi felsőfokú tanulmányainak folytatása mint alapjog érvényesítésére irányuló – tevékenységét szabályozó jogok és kötelezettségek összessége, amelyek a jogviszony két alanyát egymással szemben eltérő módon és mértékben jogosítják és kötelezik, és amelyek gyakorlásának terjedelmét behatárolja egyrészt az állam a jogszabályok és egyéb közjogi szabályozók útján, másrészt ezek felhatalmazása alapján a felsőoktatási intézmény a saját belső szabályzataival. Ezzel a jogalkotó a hallgatói jogviszony fogalmát mint zsinórmértéket alkalmazhatná a részletszabályok kidolgozása során is.

Továbbá indokolt az is, hogy a hatályos szabályozás helyett összetettebb és egyértelműbb rendelkezéseket fogalmazzon meg a jogalkotó, mind a hallgatói önkormányzati tisztség tudatos és felelős ellátását biztosító, azzal összefüggő kötelezettségek, mind az általános, mind pedig a specifikus fegyelmi keretszabályok tekintetében. Ehhez a jogalkotónak egy, az autonómiát tisztelő, de világos és határozott keretszabályozást kellene alkotnia, két lényeges szempontot is figyelembe véve. Fontos eredmény, hogy ez azon kivételes területek egyike, ahol az állam még valóban komolyan veszi a felsőoktatási intézmények autonómiáját, azon belül is annak önszabályozó elemét, vagy legalábbis a területen jelentkező jogalkotási inkompetenciájával szembenézve az intézmények számára szabadabb mozgásteret hagy. Ez egyfelől dicséretes, másfelől viszont az ezt szolgáló keretszabályozás megalkotása során több kritikus szempontot is figyelembe kellett volna, illetve a jövő jogalkotása során figyelembe kellene venni. Az egyik ilyen szempont, hogy a fegyelmi felelősség és a fegyelmi eljárás alapvető elvei és szabályai lehetőleg egységesek legyenek. Emellett figyelembe veendő az is, hogy egyrészt a fegyelmi eljárás már önmagában is súlyos következmény egy hallgató számára, ha pedig jogerős büntetéssel ér véget, akár hosszú távú hatásokkal is járhat. Másrészt felnőtt, nagykorú személyekről van szó, akiknek meg kell tanulniuk tetteik következményeivel számolni, azokért felelősséget vállalni, az intézmények számára pedig biztosítani kell, hogy a szabályok betartása akár szigorú büntetések kilátásba helyezésével is kikényszeríthető legyen. A keretszabályozás lényege a hallgatói és az intézményi érdekek kényes egyensúlyának biztosítása. A fenti célokat csak

egy átgondolt, minden eshetőségre felkészült, pontos szabályozás tudja szolgálni. A jelenlegi elnagyolt szabályozás erre nem alkalmas.[421]

Éppen ezért a felülvizsgálandó szabályozásban – keretjelleggel – az alábbiakat kellene rögzíteni. Mindenekelőtt a fegyelmi büntetéseket kellene az eredeti jogalkotó szándékkal összhangban szabályozni, a hallgatói önkormányzati tisztségével összefüggésben elkövetett vagy azzal nem összeegyeztethető tevékenység miatt kiszabott fegyelmi büntetéssel – de legalábbis annak súlyosabb tételeivel – sújtott hallgató újraválasztását zárja ki a törvény. E törvényben garantált alapvető jog korlátozására csak a jogalkotónak van lehetősége. Ezt oly módon lehetne megvalósítani, hogy a jogalkotó megteremti annak lehetőségét, hogy az intézmény a kizárást kimondó határozatban a fegyelmi büntetés időbeli hatályáról is rendelkezhessen, illetve hogy az intézmény a hallgatót mentesíthesse e büntetés hatálya alól. Egy ilyen szabályozás esetén nyilvánvalóan a jogalkotó feladata és felelőssége, hogy e vitathatatlanul komoly következményekkel járó büntetésnek milyen kereteket állapít meg.[422]

A mulasztásban megnyilvánuló fegyelmi vétségekkel összefüggésben megfontolható egy olyan szabály, amely egyrészt explicit kimondja, hogy a mulasztásban megnyilvánuló vétség elévülése mindaddig nem kezdődik meg, amíg a cselekményt a mulasztó nem pótolja, azonban ehhez szükséges egy jogbiztonságot garantáló elem beépítése is: a cselekmény esedékességének (azaz még mulasztás nélkül való teljesítésének) napjától számított meghatározott idő (ami mindenképpen hosszabb, mint az elévülés objektív határideje, ellenkező esetben fogalmilag mulasztásról sem lehet majd beszélni) elteltével már nem indítható fegyelmi eljárás.

Végül megoldást kellene adni arra az problémára is, amikor a fegyelmi vétség elkövetése után a hallgatói jogviszony megszűnik, de a hallgató ismét jogviszonyt létesít ugyanazon intézménnyel. Mindez áthidalható lenne azzal, ha az elévülés idejébe nem számítana bele az az idő, amely a hallgatói jogviszony megszűnése és újbóli létesítése között telt el. Annak a helyzetnek a kezelésére, amikor a hallgató hallgatói jogviszony megszűnésére tekintettel megszüntetett fegyelmi eljárást követően a hallgató utóbb újból jogviszonyt létesít az intézménnyel, biztosítani lehetne az intézmények számára, hogy a fegyelmi eljárást a jogviszony létesítésétől számított rövid időn belül újrakezdhessék. Természetesen e szabályt is célszerű az elévülés korlátozó jellegével összhangba hozni, kimondva, hogy nincs helye a fegyelmi eljárás újrakezdésének, ha a hallgatói jogviszony megszűnése óta egy év/tizenkét hónap eltelt.

[421] Az eredeti szabályozás színvonalára magyarázat lehetett az eredetileg tervezett, de el nem készült kormányrendelet. Azóta a törvénymódosítással egyértelművé vált, hogy a kormány nem tervez e körben szabályozást, végérvényesen az intézményekre hagyva azt.

[422] Rónay Zoltán: 2016d, i.m. 64–65.

V.
ÖSSZEGZÉS

A Bevezetőben magam is hangsúlyoztam, hogy a jelen könyvnek nem célja a felsőoktatási autonómiaelméletekre fókuszálni, ugyanakkor láthatóvá vált az is, hogy ha egyetemről, s különösen egyetemvezetésről beszélünk, nem mellőzhetjük az autonómia kérdéskörét. Az autonómia mértéke nem csupán az intézmény működésének szabadságfokát befolyásolja, de kihat a vezetők hatáskörére és ezáltal felelősségére is. Olyan közegben, ahol az autonómia minimálisra zsugorodik, az állam közvetlenül vagy közvetve, kinevezettjei útján átveszi az intézmények irányítását – legyen szó akár a stratégiai jellegű döntésekről, akár a mindennapi működést befolyásoló beavatkozásokról – az intézményvezetői hatáskör formálissá, a felelősség elméletivé válik. A pusztán utasításokat teljesítő vezetőben nem tudatosul felelőssége (vö. felelősségattribúció elmélete a menekülés a felelősség alól: „engedelmesség bűne"), munkája pedig inkább lesz letudott kötelezettség, mintsem odaadásból vállalt küldetés. Az autonómia tehát nem teher az állam számára, hanem lehetőség, és a felelősség kidolgozásával kombinálva a felsőoktatási intézmények hatékony vezetésének záloga lehet. Az autonómia ugyan nem garantálja a hatékonyságot, de annak hiánya egyenesen vezet a hatékonyság csökkenéséhez. Az autonómia biztosítása minden demokratikus jogállam ismérve, csorbulásuk e követelmények érvényesülését kérdőjelezi meg. Ugyanakkor az autonómia lehetőség is az intézmények számára, hogy saját eszközeikkel fejlesszék működésüket és hatékonyságukat.

Ugyan az autonómiára egzakt definíciót nem adhatunk, azonban az előzőekben ismertetett jogirodalmi megállapításokra, nemzetközi kialakult jó megoldásokra és részben az alkotmánybírósági gyakorlatra támaszkodva egyfajta összegzésként felvázolható a következő elvárható autonómiakövetelmény: Annak terjedelme akkor megfelelő, ha képes biztosítani az oktatás és tudomány szabadságával összefüggő alapjogok gyakorlását. Értelmezésemben a felsőoktatási intézmények autonómiája a velük jogviszonyban álló személyek és az általuk felépülő kisebb-nagyobb oktatói, tudományos közösségek, műhelyek alkotmányos alapjogából fakad, teljesedik intézményi szintűvé, miközben szabadságjogaik érvényesítését segíti, egyfajta al-

kotmányos kölcsönhatást idézve elő; s mindezt egy szabályozási keretben, amely az intézményi önigazgatásra, az oktatás és tudomány révén a társadalom szolgálatára, és az ezek érdekében folytatott felelős és hatékony gazdálkodás szabadságára épül, és amelynek biztosításáért a vezetők számonkérhető módon felelnek.

Az autonómiáról a felelősség kérdéskörére áttérve, mindenekelőtt általánosságban leszögezhetjük, hogy a felsőoktatási intézmények vezetőinek felelőssége nem szűkíthető le a jogi felelősségre. Ahogy maguk az intézmények rendkívül összetett és sajátos szervezetek, számos, más szervezetre, munkahelyre nem jellemző, egyedi jellemzővel, úgy az ebből következő felelősségi viszonyok is igen komplexek. Mindez vizsgálatukat is szükségszerűen szélesebb alapokra helyezi, kiterjesztve azt a felelősségnek a felelősségattribúció (szociál)pszichológiai elméletéből kiinduló, a vezetéstudomány megállapításaira, az etika követelményeire kiterjedő, az általam szakmainak nevezettet is magában foglaló és végül értelemszerűen az általános jogi felelősségi elveket is tartalmazó dimenzióira.

A felelősségattribúcióból fakadó elemek végig jelen vannak nem csupán a vezetés pszichológiai elméleteiben és azok gyakorlati leképeződésében, de alkotórészei az etikai és a jogi felelősségnek is. A felsőoktatási intézmények vezetésében is tetten érhető mindez, azzal a különbséggel, hogy az elsősorban vállalatirányításra kidolgozott szociálpszichológiai modellek sajátosan érvényesülhetnek a felsőoktatás különös intézményi világában. A törvény az intézményi vezetőktől kötelező együttműködést vár el, amelynek teljesítése nem pusztán munkaköri feladat, abban pszichológiai tényezők is szerepet játszanak.[1] A vállalatirányítás hagyományosan hierarchikus, ténylegesen egymásnak alárendelt, beosztott személyekkel működő szervezet vezetését jelenti. Az egyetemek, főiskolák struktúrája ennél jelentősen összetettebb. A felsőoktatással foglalkozó szakirodalom szinte egybehangzóan világít rá arra, hogy az akadémiai szabadság, a tudósok mint egyének, szűkebb szakmai közösségük mint érdekcsoport és a közülük választott és szakmai szempontból részben nekik felelős rektor (aki oktatóként maga is beosztottja valakinek) milyen szövevényes felelősségrendszerben mozog.[2] Ebben a közegben a felelősségattribúcióra épülő vezetéselmélet általános megállapításai csak e sajátos szervezethez idomultan válhatnak érvényessé. A hazai – elsősorban állami – felsőoktatási intézmények működésében egyébként sem vagy nem elég erőteljesen jelennek meg az ún. etikus (vagy szolgáló, illetőleg ötödik szintű) vezetővel szembeni követelmények, a szociálpszichológia és a vezetéstudomány által kínált eszközök. Igaz ugyan, hogy a hazai felsőoktatási közeg ismertetőjegyei mindent felsorakoztatnak, ami szemben áll az etikus vezetés követelményével, azonban épp a jelenlegi jogszabályi helyzetben az intézmény vezetőjével, vezetői-

[1] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 17.

[2] Hrubos Ildikó: 2009, i.m. 298–300.

vel (különösen az állami egyetemek rektoraival és kancellárjaival) szemben jogos elvárás, hogy maguk találják meg annak lehetőségét, hogy miként lehet mindezek ellenére helyesen, sikeresen vezetni az intézményt. Ezért értékelődik fel különösen a szociálpszichológia és a vezetéstudomány szerepe, hiszen az általuk kínált eszközökkel a vezető képes lehet a közvetlen kormányzati beavatkozás és a jogalkotás közvetett káros hatásait legalábbis valamilyen méretékben ellensúlyozni. Annál is inkább, mert a hazai intézményvezetők működési közege rendkívül képlékeny, a szabályok igen kevéssé adnak pontos információt arra, hogy mely vezetőt milyen jogok illetnek, milyen kötelezettségek terhelnek, mi a pontos hatáskörük, és lényegében miért felelnek. Emellett az állami intézmények esetében kialakított rendszer – a bevezetése indokaiként megfogalmazott menedzser szempontok érvényesítése helyett – a gyakran látványos szakmai inkompetenciával terhelt minisztérium mint politikai ágazatirányító közvetlen beavatkozását segíti elő. Ilyen körülmények között akár a rektortól, akár a kancellártól elvárni, hogy teljes mértékben a munkatársak kiteljesedését biztosító vezetőként működjön, nem reális. Mindazonáltal az sem lenne helyes, ha a problémák okait kizárólag a politikára vezetnénk vissza. Az elsősorban a hazai felsőoktatási intézmények működésére irányuló kutatásokat bemutató szakirodalom rávilágít arra, hogy az intézményi vezetések sem a szabadság nagyobb foka idején, sem pedig a jelenlegi körülmények között megmaradt mozgástérben nem feltétlenül élnek a szociálpszichológia és az azon nyugvó vezetéselméletek egyetemekre, főiskolákra adaptálható eredményeinek hasznosításával.[3]

Noha az etikus vezetővel szemben támasztott követelmények, a szolgáló (vagy akár az ún. ötödik szintű) vezető jellemzői a felsőoktatási intézmények vezetői számára is elsajátíthatók, azonban akár a vállalati modellt nézzük, akár az ún. nyugati egyetemek működését, az is nyilvánvaló, hogy a vezetőkkel szembeni elvárások egy világosan szabályozott környezetben fogalmazódnak meg. Lényegében ennek felismerése indíthatja el azt a folyamatot, amelyben az egyetemek, főiskolák vezetői a gyakorlatban is felelőssé válnak, és ezt a felelősséget a belső szabályozókban is megjelenítik. Ez a vezetők egyik legfontosabb, ki nem mondott, normatívan nem szabályozott szakmai felelőssége. Ehhez nélkülözhetetlen egy, az etikus vezetés ismertetőjegyeire épülő – sok tekintetben fogalomkészletében azzal azonos – vezetői etikai követelményrendszer kidolgozása. A vezetőnek – kiemelten az intézményi közösség által választott, a tradíciót és a demokratikus működést jelképező rektornak – tehát meg kell kísérelnie a kormányzati és a jogalkotási működés káros hatásait csökkentenie, ehhez a modern vezetéstudományi eszközök alkalmazása mellett az etikai követelményeket megfogalmazni és intézményesíteni, a belső felelősségi és számonkérési rendszert kidolgozni, mindezt annak érdekében,

[3] Veres Pál – Golovics József: 2016, i.m. 9–12.

hogy ezáltal is bizonyítsa, az intézmények képesek az autonómiával felelősen élni, és adott esetben a tudomány eszközeivel a jogalkotó számára is világossá tenni, hogy egyértelmű keretek, szabályok nélkül a meglévő jogi felelősségi rendszer sem képes célját betölteni. A felelősségszabályozás kimunkálása azért is elemi érdeke az intézményvezetésnek (elsősorban az akadémiai szférának), mert az elmúlt évtizedek tapasztalatai azt mutatják, hogy a jogalkotó a rendszerszintű működési zavarokat (néhány kivételtől eltekintve) nem a felelősség oldaláról, hanem a vezetési struktúra felől közelítette meg, amely azt is eredményezte, hogy mindig megkísérelte a vezetést közvetve saját hatáskörébe vonni, ezáltal lényegében az autonómia területét mind intenzívebben zsugorítani. Egy egyedi, akár közös, az MRK támogatásával megvalósuló „minimum" etikai szabályozás ugyanis nem csupán a kormányzat esetleges erre irányuló megfontolásainak vehetné elejét, hanem jól láthatóan kifejezné az egyetemek és főiskolák, illetve rektoraik felelős intézményvezetésért való elkötelezettségét is.

Amint láthattuk, a felsőoktatás problémája több dologban gyökerezik: a leggyakoribb érv a forráshiány, amelyet az állam vagy vitat, vagy pedig a felelőtlen gazdálkodással magyaráz; a másik az autonómiaértelmezés problematikája, amely szorosan összefügg az előzővel, továbbá álláspontom szerint lényeges – és eleddig kevéssé vizsgált – harmadik eredő a felelősségi szabályok kimunkáltságának hiánya. A fentieket összegezve és azokból kiindulva elengedhetetlennek – és ha nem is az egyetlen, de fontos feltételnek – tartom a felelősségi szabályok újragondolását: mind az egyszemélyi vezetés (rektor és akadémiai vezetők, kancellár és beosztott vezetői, hallgatói önkormányzati vezetők), mind a testületek – elsősorban a szenátus és a konzisztórium – tagjaira lebontott felelősséget rögzítő szabályok kidolgozását.

Általánosságban – nem csupán az egyetemvezetői felelősség témakörére fókuszálva – is kijelenthető, hogy a jogszabályi háttér rendkívüli mértékben nehezíti a jogszerű és felelős intézményvezetést. Nyilván nemcsak a felsőoktatás területén, hanem általános elvárás a jogalkotóval szemben, hogy a társadalomirányítás eszközeként a megfelelő jogi (jogszabályi) eszközt válassza meg, ott és olyan mértékben támaszkodjon arra, ahol és amilyen mértékben kell, és engedje más, adott esetben hatékonyabb irányítási eszközök érvényesülését. Mindezt pedig nem eseti érdekeitől indíttatva, ötletszerűen, hanem a történelmi előzményeket, a korszellemet és a társadalmi realitásokat is figyelembe véve, támaszkodva a jogi és jogalkotási kultúrára is, ellenkező esetben épp a jogalkotó tevékenysége vezet normazavarhoz, és ezáltal társadalmi zavarhoz.[4] Mindez a felsőoktatás területén azt jelenti, hogy a jogalkotónak tiszteletben kell tartania, sőt garantálnia kell az intézményi autonómiát, ennek keretei között a szabályozás lehetőségét is, ezért a kodifikációban a keretjellegű normákat célszerű preferálnia. A jelen felsőoktatási jogalkotásra az

[4] Szabó Imre: 2012, i.m. 421.

ellenkezője jellemző.[5] Az ellentmondó, hiányos, zavaros, teljesíthetetlen, szüntelenül változó szabályok nem a probléma rendezéséhez, hanem káoszhoz, súlyos társadalmi, gazdasági következményekhez vezetnek, amint azt *Lon Fuller* plasztikusan bemutatja Rex szörnyű jogalkotói tevékenységéről szóló allegorikus történetében.[6] E kritikus állapotú jogszabályi környezet és a részben attól független, másrészt a kodifikáció által nem rendezett, sőt esetenként gerjesztett fogalmi bizonytalanságok nem csupán közvetlenül a működtetést, az intézményi alapfeladatok ellátását veszélyeztetik, de ellehetetlenítik a vezetői felelősség vizsgálatát és megállapítását. Azáltal, hogy a jogalkotó lényegében mellőzte az ezt megalapozó rendelkezések alapos kimunkálását, másrészt pedig azért, mert azok a hatáskört és kötelezettséget előíró normák, amelyek alapján a felelősség számonkérhető lenne, számos esetben alkalmatlanok annak megalapozására, a felsőoktatási intézmények vezetőinek felelőssége csak igen komoly nehézségek árán állapítható meg.[7]

Nem csupán magyar, hanem általános jelenség, hogy nincs a felsőoktatási intézmények vezetésére vonatkozó, illetve azzal összefüggő egységes fogalomkészlet. Erre a következtetésre juthatunk az egyes fogalmak és jogintézmények vizsgálatával és az irányadó nemzetközi kitekintéssel feldogozott szakirodalom bemutatásával. Mindez azt eredményezi, hogy az egységes értelmezés lehetősége lényegében kizárt. Ezt tovább terheli a felelősséget megalapozó kodifikáció alacsony színvonala. E körben tehát szükséges a többszörös utaló szabályok helyett a felsőoktatási intézmények vezetőinek felelősségi szabályozását részletesen,

[5] Az Nftv.-vel kapcsolatos jogalkotási anomáliákra lásd: Rónay Zoltán: Szkülla és Kharübdisz között, avagy kis magyar (felsőoktatási) jogalkotási dráma, *Közjogi Szemle*, 10. évfolyam, 2017/2, 25–30. (Rónay 2017a). Egy konkrét Nftv.-módosítás elemzésére pedig: Rónay Zoltán: Die „lex CEU": der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen bringt? Die ungarische Normsetzung an der Grenze des Rechtsstaates, *Jahrbuch für Ostrecht*, 58. évfolyam, 2017/2, 269–282. (Rónay 2017b)

[6] Fuller, Lon: Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot, in: Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a „Rule of Law" és a „Rechtsstaat" irodalmának köréből*, Budapest, Osiris, 1995, 114. Idézi: Szabó Imre: 2012, i.m. 421.

[7] Természetesen nem csupán a hazai felsőoktatási jogalkalmazónak kell hibás jogszabályokkal vagy joghézaggal szembesülnie. A felsőoktatási szabályozás összetettségét és az alakításával szembeni szakmai követelmények kiemelt mivoltát támasztja alá az a körülmény is, hogy a magasabb szinten álló német jogalkotás sem mindig birkózik meg e kihívásokkal. Lásd pl. a hallgatói helyek cseréjének szabályozásával kapcsolatos anomáliákat. (Kiefer, Wolfgang: Anspruch auf Genehmigung eines Studienplatztauschs gegen die Hochschulen, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 29. évfolyam, 2010/6, 351–354., különösen 352.) A német felsőoktatási jogalkotás problémáihoz további érdekes adalék: Lindner, Josef Franz: Experimentelle Rechtsetzung durch Rechtsverordnung. Am Beispiel des Hochschulrechts, *Die Öffentliche Verwaltung*, 60. évfolyam, 2007/23, 1003–1009., Krausnick, Daniel: Aus dem Rahmen gefallen: Die Hochschulgesetzgebung des Bundes vor dem Aus? *Die Öffentliche Verwaltung*, 24. évfolyam, 2005/21, 902–908.

a sajátosságokra tekintettel kimunkálni, tételesen rögzítve a felelősség mértékét, az annak megállapítását kezdeményezők, illetve az arra jogosultak körét is. Ez utóbbi keretében szükséges biztosítani az intézményi autonómia és az annak letéteményeseként meghatározott szenátus jogosítványait, különösen a rektor esetleges felelősségre vonásával összefüggésben, másrészt biztosítani kell e testület és a rektor számára is a felelősségre vonás kezdeményezését a kancellár esetében. Emellett érdemes lenne megfontolni – bár ez kétségkívül túlmutat a felelősség kérdéskörén, azonban a fentiekben bemutatottak szerint szorosan összefügg azzal – a kancellár jogintézményére vonatkozó hatályos szabályozás felülvizsgálatát – részben a kiválasztás, részben a függelmi viszonyok, részben a konzisztóriummal való kapcsolat tekintetében. Az egyébként is számos jogos kritika tárgyát képező hazai jogalkotáson belül a felsőoktatási normákra különösen igaz azok átgondolatlansága, a pillanatnyi politikai ötletekhez igazítása, amelynek eredményeképpen önmagukkal és más jogszabályokkal ellentmondó, homályos, gyakran pedig joghézagokkal terhelt normatív közegben szükséges az intézményeket vezetni.

A felelősség megalapozásához tehát mégiscsak mindenekelőtt a jogalkotási gyakorlat (és morál), valamint a jogszabályi környezet, elsősorban az Nftv. gyökeres átalakítására van szükség. Ha a jogalkotó fent kívánja tartani az állami intézmények vezetésében a kettősséget, ahhoz a hatáskörök egyértelmű és pontos meghatározása és elhatárolása elengedhetetlen. Ahogy azt részletesen kifejtettem, a kettős vezetés az egymással átfedésben álló egyes hatáskörökkel kétségessé teszi a jogi felelősség megállapítását. Nyilvánvaló, hogy a működésért és működtetésért való felelősség jelenlegi, szinte sommás elválasztása nem értelmezhető. Ezzel szemben célszerűen ügyköröket és az azokért való tételes felelősséget szükséges meghatározni, és a megfelelő vezetőhöz telepíteni. A jogalkotónak a „puha" együttműködési kényszer, illetve fenntartó felé tehető jelzés helyett szigorú szabályokat kell alkotnia arra az esetre, ha a rektor működésért való felelősségét a kancellár intézkedése vagy mulasztása befolyásolja. A külföldi példák is azt mutatják, hogy – mivel a működés és működtetés egymástól nem választható – a kettős vezetés csak akkor valósul meg eredményesen, ha a két vezető legitimációja is azonos, azaz a kancellár kiválasztásban az intézményi autonómiának – a szenátus szerepének – a visszaállítása a minimális mérték, valódi hatékonyság és eredményesség – a felelősség számon kérhető kimunkálása mellett – a rektor kancellár fölé pozicionálásával érhető el. Az a rendelkezés ugyanis, amely révén a rektor a kancellárt kiválasztó bizottság tagja lett, semmilyen valódi garanciát nem jelent az intézményi érdekérvényesítésben.

Amíg az etikai felelősség kimunkálása intézményi, intézményösszességi hatáskör, a jogi keretek tisztázása már a kormány és a parlament hatásköre. Itt a felelősségi szabályok újragondolásához nélkülözhetetlen a vezetési struktúra és hatáskörök szabályozásának felülvizsgálata. A rektor egyszemélyi vezetői pozíciójának

visszaállításával a rektori-kancellári hatáskör-elhatárolás problémája megoldható, amelyhez szigorú egyszemélyi (korlátlan kártérítési) felelősség kapcsolható. Ehhez a kancellári tisztség betöltésének feltételei is érdemben kimunkálandók. A hatáskör és vezetői felelősség újraszabályozása nem állhat meg itt, a testületek esetében is széleskörű revízió szükséges. A szenátus esetében a szakértelem és a tagi felelősség az, ami kimunkálásra vár, ehhez pedig a szenátusi tagság betöltésének feltételeit is végig kell gondolni. A konzisztórium helyett pedig valóban a piaci-társadalmi környezet szereplőit (steakholdereit) képviselő testületre van szükség – intézményi kiválasztással, transzparens működéssel. Mindez elválaszthatatlan persze az autonómia kérdéskörétől, amelynek alaptörvényi szabályozása most súlyosan korlátozó. Ezért az előbbiekben vázolt rekodifikáció az Alaptörvénnyel kezdődik.

A felelősség szabályozásának súlyos hiánya jelenik meg a hallgatói önkormányzati tisztségviselők esetében is. E szervezetnek az autonóm felsőoktatási intézményben elfoglalt helye, hatásköre és tisztségviselőinek pozicionálása, valamint a hallgatói jogviszony közjogi jellege alapján e személyek vezetőnek minősülnek, ami megalapozza, hogy az intézményi vezetői felelősség vizsgálata e személyi körre is kiterjesztésre kerüljön. A vezetést ilyen meghatározó mértékben és módon befolyásolni képes, illetve abban ténylegesen is közreműködő hallgatói önkormányzati tisztségviselők esetében a jogbiztonság elve azt követeli meg, hogy a jogalkotó egységesen rendezze a hallgatói jogviszony fogalmát és arra alapítottan tisztázta e vezetői kör felelősségét, annak vizsgálata és érvényesítése szabályrendszerét. Csak utalunk arra, hogy e körben a hallgatói önkormányzati hatáskörök egy részének indokoltsága – azaz, hogy mennyiben megalapozott és milyen módon célravezető, hogy a hallgatói önkormányzat minden személyi kérdésben, valamennyi intézményszerkezeti döntésben vagy akár a költségvetés teljes körében jelentős súlyú és arányú döntéshozatali jogosultsággal bír, miközben a legtöbb döntés következménye időben túlmutat nem csupán mandátumuk, de hallgatói jogviszonyuk időtartamán is – további vizsgálatok tárgyát képezheti.[8]

Az elmúlt két évtizedben tervezett és megvalósult, az intézményvezetésre vonatkozó normákat érintő jogszabályváltozások azonban azt mutatják, hogy ugyan a jogalkotó érzékelte az intézményi felelősség manifesztálódásának, a felelősségre vonás érdemi lehetőségének hiányát, azonban rossz megoldást válasz-

[8] *Barakonyi Károly* ismerteti, hogy az amerikai egyetemek szövetsége az ezredfordulót évtizedekkel megelőzően rámutatott arra, hogy noha a hallgatók nem bírhatnak a többi egyetemi polgárral (oktatók, menedzsment) azonos erősségű pozíciót, részben tapasztalatlanságuk (tapasztalataik csupán az oktatásból nyert formális és informális jellegű motivációt alapoznak meg), részben vezetői képességeik csekély mértéke miatt, de leginkább azért, mert „mire a stratégiai döntések megvalósulnak, már nem tagjai az akadémiai közösségnek, következményeiért felelősséget eleve nem vállalhatnak." (Barakonyi Károly: Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? *Közgazdasági Szemle*, 51. évfolyam, 2004/6, 596–597.)

tott. Az intézmények működésébe megkísérelt, illetve megvalósított folyamatos beavatkozásával és ezzel egyidejűleg, illetve ezáltal az intézményi autonómia egyre erőteljesebb zsugorításával kívánta a helyzetet orvosolni, azonban a felkínált eszközök részben természetük, részben a kodifikációs megvalósításuk okán alkalmatlanok voltak, ezzel pedig a felsőoktatás (intézmények és állam egyaránt) egy negatív spirálba került.

Éppen ezért a jogszabályi környezet ezen irányú felülvizsgálata nem csupán az intézmények érdeke. Ugyanakkor kénytelenek vagyunk azt is megfogalmazni, hogy a fenti elvárás jelen pillanatban inkább tűnik utópista vágynak, semmint realitásnak. A jogalkotás gyakorlatilag minden szakmaiságot nélkülöz, teljességgel a – gyakran irreális gyorsasággal változó – politikai érdekek kiszolgálójává vált. A kormányzat folyamatosan – egyre eszkalálódó mértékben – csökkenti az intézmények autonómiáját, direkt és indirekt eszközökkel egyaránt. A tudományos támogatás odaítélésének egyre nagyobb mértékű állami monopóliuma olyan mértékben teszik kiszolgáltatottá az intézményeket, hogy azok láthatóan csöndben tűrik autonómiájuk egyre nagyobb mértékű felszámolását. Már kérdés, hogy az egyetemvezetői felelősség etikai és szakmai oldaláról közelítve épp az ilyen tendenciák elleni fellépést vagy annak elmaradását miként értékeljük.

Az elkövetkezendőkben mind a jogtudomány, mind a felsőoktatási intézmények elemi érdeke, hogy e kérdéskörnek több figyelmet szenteljen. A jövőben az erre fókuszáló kutatások olyan tudományos alapot nyújthatnak az intézményi vezetések számára, amellyel maguk is proaktívan képesek fellépni annak érdekében, hogy a jogalkotó átfogóan vizsgálja felül az egyszemélyi vezetők (rektor és akadémiai vezetők, kancellár és beosztott vezetői, hallgatói önkormányzati vezetők), és a testületek – elsősorban a szenátus és a konzisztórium – önálló és tagjaira lebontott felelősségét rögzítő szabályok kidolgozását. A jelen műben megfogalmaztuk azokat a koncepcionális elemeket, amelyek alkalmasak lehetnek a további tudományos és kodifikációs teendők kiindulásához.

A jelen mű nem titkolt további célja volt inspirálni a hazai jogtudományi műhelyeket, hogy ismét meginduljon a felsőoktatási jog korábban nagy hagyományokkal bíró, Madarász Tibor vagy Ficzere Lajos nevével fémjelzett kutatása, mert ha valóban megadatik a lehetőség arra, hogy a felsőoktatási intézmények maguk tehessenek javaslatot a jogi környezet kialakítására, vagy legalábbis érdemben bevonásra kerülnének, akkor kézenfekvő lenne, ha ezek tudományos megalapozása a hazai jogi karok kutatásainak eredményein alapulna. Igaz ugyan, hogy a felsőoktatást szabályozó törvénnyel szembeni elvárásként *Ficzere Lajos* által csaknem harminc évvel ezelőtt megfogalmazottak (ti. az legyen mentes a politika túlsúlyától, a hosszú távú stratégiai szemlélet dominálja a napi szintű érdekek megjelenítésével szemben, legyen átgondolt, ellentmondásmentes, a parciális szempontokat mellőzve komp-

lex megközelítést alkalmazzon) változatlanul aktuálisak,[9] de okkal bízhatunk abban, hogy a jelenlegi szabályozási környezetben megvalósuló, az autonómiát a felszámoláshoz közeli szintre zsugorító jogintézmények ebben a formában nem végérvényesek, és újra, sokadszorra megadatik az esély egy modern és sikeres, a közjót szolgáló felsőoktatás, és benne korszerű, jól működő, hatékonyan vezetett intézmények kialakítása számára, eljutva oda, ahol a mindenkori politika szolgálja a felsőoktatás ügyét és nem fordítva.

[9] Ficzere Lajos: i.m. 800–802.

IRODALOMJEGYZÉK

A Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem Tanulmányi, fegyelmi és leczkepénzszabályzata. Ismeretlen szerző jegyzeteivel, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1931.

ÁDÁM Antal: Az egyetemi tanács és a kari tanács helyzete és szerepe az új jogi szabályozás tükrében. *Felsőoktatási Szemle*, 19. évfolyam, 1970/1, 10–16.

ANGYAL Pál: *Az egyetemi büntető jurisdictio*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1933.

ANGYAL Pál: *Az egyetemi bíróság előtt tárgyalt büntetőperek*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1934.

ÁRVA Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, Budapest, Wolters Kluwer, 2013.

ÁRVA Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bíráskodási tevékenysége*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.

ASCH, Solomon A.: Opinions and social pressures, *Scientific American*, 193. évfolyam, 1955/5, 31–35.

BAKA Levente – BOKOR András: A létesítménygazdálkodás újraértelmezése a közigazgatásban, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1, különösen 145–156.

BAKACSI Gyula: *A szervezeti magatartás alapjai*, Budapest, Aula Kiadó, 2010.

BALLEN, Joe: Servant Leadership: A passion to serve, in: SPEARS, Larry C. (szerk.): *Insights on Leadership: Service, Stewardship, Spirit and Servant Leadership*, New York, John Wiley and Sons, 1998.

BARABÁS Gergely et al. (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, Budapest, Complex, 2013.

BARAKONYI Károly: Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? *Közgazdasági Szemle*, 51. évfolyam, 2004/6, 584–599.

BARAKONYI Károly: Bologna felülnézetben, in: BARAKONYI Károly (szerk.): *A Bologna „hungaricum"*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2009. (2009a)

BARAKONYI Károly: Felsőoktatási stratégiaalkotás és kormányzás, in: DRÓTOS György – KOVÁTS Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*, Budapest, Aula Kiadó, 2009. (2009b)

BARAKONYI Károly: A felsőoktatás versenyképessége, egyetemi kormányzás, stratégiaalkotás, in: HRUBOS Ildikó – TÖRÖK Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 2.*, Budapest, Felsőoktatási Gazdasági Szakemberek Egyesülete, 2012.

BÁRÁNY V. Fanny: *Új irányok a felsőoktatási igazgatásban – a kancellári rendszer közjogi és (szak)politikai dilemmái, Ars Boni jogi folyóirat*, 2014. szeptember 5. http://www.arsboni.hu/uj-iranyok-a-felsooktatasi-igazgatasban-a-kancellari-rendszer-kozjogi-es-szakpolitikai-dilemmai.html (2016.06.16.)

BÁRÁNY V. Fanny: A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon, *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2015/1, 89–98. (2015a)

BÁRÁNY V. Fanny: A hazai felsőoktatási autonómia története az 1900-as évektől a kancellári rendszerig, *Ars Boni jogi folyóirat*, 2015. http://www.arsboni.hu/a-hazai-felsooktatasi-autonomia-tortenete-az-1900-as-evektol-a-kancellari-rendszerig.html (2016.07.13.) (2015b)

BARTA Attila: A közigazgatás intézményrendszere, in: ÁRVA Zsuzsanna: – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012.

BASS, Bernard M.: *Leadership and performance beyond expectations*, New York, The Free Press, 1985.

BATALKA Krisztina: *A Királyi József Műegyetem vezetőtestületi ülései napirendi pontjainak jegyzéke*, Budapest, A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Levéltára, 2007.

BATTIS, Ulrich – KERSTEN, Jens: Die Abwahl des Hochschulpräsidenten. Ein dienst- und hochschulrechtlicher Beitrag zur Novellierung des brandenburgischen Hochschulgesetzes, *Die Öffentliche Verwaltung*, 52. évfolyam, 1999/23, 973-979.

BATTIS, Ulrich – KERSTEN, Jens: Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die verhandelnde Verwaltung im Hochschulbereich, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 118. évfolyam, 2003/6, 349–357.

BATTIS, Ulrich: Zur Reform des Organisationsrechts der Hochschulen, *Die Öffentliche Verwaltung*, 59. évfolyam, 2006/12, 498–504.

BATTIS, Ulrich: Das Amt des Universitätskanzlers: Ein Auslandsmodell? *Die Öffentliche Verwaltung*, 62. évfolyam, 2009/13, 518–522.

BÁTYI Emese: A tudományos minősítés a rendszerváltástól napjainkig, *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai. 13.*, Miskolc, 2014, 35–71.

BAZSA György: *Metszetek felsőoktatásunk közelmúltjából*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.

BECKER, Stefan: Rechtsfragen zu Gründung und Betrieb privater Universitäten, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 117. évfolyam, 2002/2, 92–101.

BENCZE Izabella: A közvagyon védelme, in: Benisné Győrffy Ilona (szerk.): *Nyolcadik Magyar Jogászgyűlés*, Budapest, 2006.

BERÁCS József – DERÉNYI András – KOVÁTS Gergely – POLÓNYI István – TEMESI József: *Magyar Felsőoktatás 2014. Stratégiai helyzetértékelés* (http://pedagogiai-tarsasag.hu/wp-content/uploads/2015/02/MF2014-Strat-helyzetert-1.pdf 2016.07.08.)

BERÉNYI Sándor – NAGY Marianna: Oktatásügyi igazgatás, in: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*, Budapest, Osiris Kiadó, 2011.

BERKA, Walter: Autonomie und Freiheit der Universität: Ein neuer Verfassungsartikel (Art. 81c B-VG) für die öffentlichen Universitäten, *Austrian Journal of Public and International Law*. 63. évfolyam, 2008/2, 293–320.

BERKE Gyula – KISS György (szerk.): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014.

BISZTRICZKI László – KÁNTÁS Péter: *A szabálysértési törvény magyarázata*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014.

BLASIUS, Hans: Der Rechnungshof als körperschaftlich kollegial verfasste unabhängige Einrichtung, *Juristenzeitung*, 45. évfolyam, 1990/20, 954–961.

BONACCORSI, Andrea – DARAIO, Chiara (szerk.): *Universities and Strategic Knowledge Creation, Specialization and Performance in Europe. (PRIME Series on Research and Innovation Policy in Europe)*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007. https://books.google.hu/books?id=8wlPwc5wMzoC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false (2016. 02.25.)

BOROS János: *Időszerű etika. Esszék a felelősségről*, Veszprém, Iskolakultúra, Budapest, Gondolat Kiadó, 2013.

BOSÁNSZKY Lajos: Az igazgatás, irányítás, vezetés, felügyelet, ellenőrzés, vizsgálat fogalmakról, *Állam és Igazgatás*, 36. évfolyam, 1986/6, 503–515.

BRAIBANT, Guy: The past and the future public administration, *International Review of Administration Sciences*, 68. évfolyam, 2002/3, 333–343.

BRAUKMANN, Michael: Mangelnde demokratische Legitimation und funktionswidrige Organisationsstrukturen der niedersächsischen Stiftungsuniversitäten, *Juristenzeitung*, 59. évfolyam, 2004/13, 662–666.

BREZNAY Tibor: *Munkajog*, Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 2004.

BROWN, Michael E. – TREVINO, Linda K. – HARRISON, David A.: Ethical leadership: A social learning perspective for construct developement and testing, *Organisational Behaviour and Human Decision Process*. 98. félévfolyam, 2005/2, 117–134.

BRUMLIK, Micha: Von Freiburg nach Bologna. Parallelen von faschistischer und neoliberaler Wissenschaftsorganisation, *FORUM Wissenschaft*, 2015. https://www.linksnet.de/artikel/32307 (2016.02.25.)

BULL, Hans Peter –MEHDE, Veith: Reform der Hochschulorganisation. Die populären Modelle und ihre Probleme. *Juristenzeitung*, 55. évfolyam, 2000/13, 650–659.

BURGI, Martin – GRÄF, Ilse-Dore: Das (Verwaltungs-)organisationsrecht der Hochschulen im Spiegel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 125. évfolyam, 2010/18, 1125–1134.

BURNS, James M.: *Leadership*, New York, Harper & Row, 1978.

CLARK, Cory J. – LUGURI, Jamie – DITTO, Peter H. – KNOBE, Joshua – SHARIFF, Azim F. – BAUMEISTER, Roy F.: Free to Punish: A Motivated Account of Free Will Belief, *Journal of Personality and Social Psychology*, 106. évfolyam, 2014/4, 501-513.

CSÁKÓ Mihály: Bologna előtt: a szociológiai és a szociális képzés egy elfeledett reformtervéről, in: NAGY Péter Tibor – VEROSZTA Zsuzsanna (szerk.): *A felsőoktatás kutatása*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2014.

CSÉFFÁN József: *A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény magyarázata*, Szeged, Szegedi Rendezvényszervező Kft., 2016.

CSEH Gergely: A felsőoktatás igazgatása, in: NYITRAI Péter (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Különös rész*, Miskolc, Miskolci Egyetem ÁJK Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, 2014.

CSIZMADIA Tibor: Minőségmenedzsment a felsőoktatásban, in: DRÓTOS György – KOVÁTS Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*, Budapest, Aula Kiadó, 2009.

CSURILLA Gergely: A kettős vezetés tapasztalatai az üzleti életben, in: KOVÁTS Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsöoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapest Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016.

DARLEY, John M. – LATANÉ, Bibb: Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility, *Journal of Personality and Social Psychology*, 8. évfolyam, 1968/4, 377–383.

DAVIES, Gareth: Higher education, equal access, and residence conditions: Does EU law allow member states to charge higher fees to students not previously resident? *Maastricht Journal of European Comparative Law*, 12. évfolyam, 2005/3, 227–240.

DE GROOF, Jan – ŠVEC, Juraj – NEAVE, Guy: *Democracy and governance in higher education*, The Hague, London, Boston, Kluwer Law International, 1998.

DE HOOGH, Annabel H. B. – DEN HARTOG, Deanne N.: Ethical and despotic leadership, reltionships with leader's social responsibility, top management team effectiveness and subordinates' optimism: A multi-method study, *The Leadership Quarterly*, 19. évfolyam, 2008/3, 297–311.

DELI Gergely – KUKORELLI István: Az emberi méltóság alapjoga Magyarországon, *Jogtudományi közlöny*, 70. évfolyam, 2015/7-8, 337–347.

DELI Gergely: Emberi méltóság, történelmi narratívák és a jog, *Iustum Aequum Salutare*, 11. évfolyam, 2015/1, 41–58.

DELI Petra Eszter: A polgári jog térnyerése: a munkavállaló felróhatóságon nyugvó felelőssége az új Munka Törvénykönyvében, in: CSEHI Zoltán – RAFFAI Katalin (szerk.): Állam és magánjog, Budapest, Pázmány Press, 2014.

DELPÉRÉE, Francis – DELVOLVÉ, Pierre – SMITH, Eivind: Szakvélemény a Magyar Alkotmány negyedik módosításáról, in: TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái*, Budapest, HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014.

DERÉNYI András: A magyar felsőoktatás átalakulása 1989 és 2008 között, in: DRÓTOS György – KOVÁTS Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*, Budapest, Aula Kiadó, 2009.

DOBÁK Miklós – ANTAL Zsuzsanna: *Vezetés és szervezés*, Budapest, Aula Kiadó, 2010.

DRÓTOS György – KOVÁTS Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*, Budapest, Aula Kiadó, 2009.

DRÓTOS György: Integrált szakmai és gazdasági felelősség a felsőoktatási intézményekben – az oktatási programigazgatói modell, in: DRÓTOS György – KOVÁTS Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*, Budapest, Aula Kiadó, 2009.

DUPRÉ, Catherine: Az emberi méltóság a 2011-es magyar Alaptörvényben, *FUNDAMENTUM*, 15. évfolyam, 2011/4, 23–36.

EÖRSI Gyula: *A jogi felelősség alapproblémái – A polgári jog felelősség*. Budapest, 1961.

ERNST, Wolfgang: Maior pars – Mehrheitsdenken in der römischen Rechtskultur, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte*, 132. évfolyam, 2015, 1–67.

ERTL István: Etikai kérdések – más tudományterületről nézve, *Magyar Tudomány*, 99. évfolyam, 1992/6, 710–715.

FÁBIÁN Adrián: Az irányítás tartalma. *Közjogi Szemle*, 2. évfolyam, 2009/3, 42–48.

FÁBIÁN Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*, Budapest-Pécs, Dialog Campus Kiadó, 2011.

FABÓK András: A fegyelmi felelősség a munka törvénykönyvében, *Munkaügyi Szemle*, 44. évfolyam, 2000/2, 45–48.

FÁBRI György: Konzisztórium = alkotmányos jogoktól megfosztott egyetem, *Egyetemi Polgár* 2015. április 23. http://egyetemipolgar.net/2015/04/23/konzisztorium-alkotmanyos-jogoktol-megfosztott-egyetem/ (2016.06.15.)

FARRINGTON, Dennis J. – PALFREYMAN, David: *The law of higher education*, Oxford, Oxford Univerity Press, 2012.

FAYOL, Henri: *Administration Industrielle et Générale*, Paris, Dunod Editeur, 1920.

FAZEKAS Marianna: *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2008.

FAZEKAS Marianna: Karok és rendek, in: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014.

FAZEKAS Marianna: A közigazgatási szerv fogalma, jogképessége, in: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. (2015a)

FAZEKAS Marianna: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatási rendszerben, in: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. (2015b)

FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.

FEKETE Tamás: Az ügyvéd fegyelmi felelőssége, in: KISS Daisy (szerk.): *Az ügyvédek nagy kézikönyve*, Budapest, Complex, 2010.

FÉZER Tamás: A munkajog kárfelelősségi rendszere, in: FÉZER Tamás (szerk.): *A kártérítési jog magyarázata*, Budapest, Complex, 2010.

FICZERE Lajos: A tudományos kutatás, felsőoktatás, és műszaki fejlesztés jogi szabályozásáról, *Magyar Közigazgatás*, 40. évfolyam, 1990/9, 795–803.

FIELDEN, John: *Global Trends In University Governance*. (Education Working Paper Series 9) The World Bank, Washington, 2008. http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Global_Trends_University_Governance_webversion.pdf (2016. 08. 03.)

FISKE, Susan T.: *Társas alapmotívumok*, Budapest, Osiris Kiadó, 2006,

FORGAS, Joseph P. (Forgács József): *A társas érintkezés pszichológiája*, Budapest, Gondolat Kiadó, 1989.

FORRAI Szilvia: *Az Európai Uniós irányelvek hatása a magyar élethosszig tartó tanulás szakpolitikájára. Az elmúlt 10 év retorikája*. 2014. http://www.tudasminta.hu/kiadvanyok/Az%20Europai%20Unios%20iranyelvek%20hatasa%20a%20magyar%20elethosszig%20tarto%20tanulas%20szakpolitikajara%20Az%20elmult%2010%20ev%20retorikaja.pdf (2016.03.31.)

FORRAY R. Katalin – HÍVES Tamás: *Regionalizmus és globalizáció* [kézirat, é.n. http://www.forrayrkatalin.hu/ (2019. 07. 16.)]

FORSYTH, Donelson R. – ZYZNIEWSKI, Linda E. – GIAMMANCO, Cheryl A.: Responsibility Diffusion in Cooperative Collectives, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 28. évfolyam, 2002/1, 54–65.

FÖLDI András: *A másért való felelősség a római jogban, jogelméleti és összehasonlító polgári jogi kitekintéssel*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2004.

FREY, Dieter: *Ethische Grundlagen guter Führung*, München, Roman Herzog Institut, 2015. http://www.romanherzoginstitut.de/uploads/tx_mspublication/RHI_ETHISCHE_GRUNDLAGEN_web.pdf (2016.05.11.)

FRIED, Jochen: Higher edicatuon governance in Europe: autonomy, ownership, and accountability – A review of the literature, in: KOHLER, Jürgen – HUBER, Jürgen (szerk.): *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2006.

FRIML Aladár: Az első Ratio Educationis, in: KORNIS Gyula (szerk.): *Az 1777-iki Ratio Educationis*, Budapest, Pedagógiai Könyvtár. Kath. Középiskolai Tanáregyesület, 1913.

FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2015.

FULLER, Lon: Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot, in: TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a „Rule of Law" és a „Rechtsstaat" irodalmának köréből*, Budapest, Osiris, 1995.

FÜLÖP György: A középiskolai fegyelmi eljárások szabályozástörténetének vázlata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, Tomus: 12, 2013, 95–116.

FÜLÖP Péter: A felsőoktatás igazgatás, in: Bencsik András (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*, Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2014.

G. KARÁCSONY Gergely: A fenntartói jogok alakulása a felsőoktatásban, kitekintéssel a kancellári rendszer által hozott változásokra. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2014/2, 35–46. (2014a)

G. KARÁCSONY Gergely: Állami szerepek a felsőoktatásban. A felsőoktatás területén érvényesülő állami hatáskörök jogi-igazgatási nézőpontú vizsgálata. Doktori értekezés, Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014. (2014b)

G. KARÁCSONY Gergely: Jogalkotás a felsőoktatás területén. Követelmények és tanulságok, *Magyar Jog*, 61. évfolyam, 2014/9, 490–499. (2014c)

GARBEN, Sacha: *EU Higher Education Law. The Bologna Process and Harmonization by Stealth*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011.

GÁVA Krisztián: Az Alaptörvény módosításai, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/2, 30–46.

GEIS, Max-Emanuel: Struktur und Organe, in: GEIS, Max-Emanuel (szerk.): *Hochschulrecht im Freistaat Bayern: Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 2009.

GELLÉN Márton: *Közigazgatás: reform után, átalakítás közben*, Budapest, Patrocinium Kiadó, 2015.

GROSS, Thomas: Das Kuratorium. Hochschulautonomie durch institutionalisierte Kooperation? *Die Öffentliche Verwaltung*, 52. évfolyam, 1999/1, 895–902.

HAAKONSSEN, Knud: *Natural Law and Moral Philosophy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

HAGEN, Johann J.: Zur Ethik des Rechtsstabs, in: FISCHER, Michael – STRASSER, Michaela (szerk.): *Rechtsethik*, Frankfurt am Main, Peter LangEuropäischer Verlag der Wissenschaften, 2007.

HAJAS Barnabás: *Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr, Új Magyar Közigazgatás*, 9. évfolyam, 2016/4, 18–25.

HAJDÚ József: A munkavállalói általános kártérítési felelősség szabályozása az új Mt.-ben: tények és kihívások, in: KUN Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2013.

HALÁSZ Gábor: *Felsőoktatási vezetés, egyetemi kormányzás, felsőoktatási menedzsment: fogalmi-történeti áttekintés.* Tanulmány az Educatio Kht megrendelésére „A felsőoktatási szolgáltatások rendszerszintű fejlesztése" c. TÁMOP program (4.1.3) az „Adattár alapú vezetői információs rendszer (AVIR)" c. alprogram keretében (2009. szeptember). http://halaszg.ofi.hu/download/AVIR.pdf (2016.06.09.)

HALL, John – HYAMS, Oliver: Governance, Accountability and Personal Liability, in: PALFREYMAN, David –WARNER, David (szerk.): *Higher education law*, Bristol, Jordan Publishing, 2002.

HAMILTON, V. Lee – SANDERS, Joseph: Crimes of Obedience and Comformity in the Workplace. Surveys of Americans, Russans and Japanese, *Journal of Social Issues*, 51. évfolyam, 1995/3, 67–88.

HAMILTON, V. Lee: Who is responsible? Toward a Social Psychology of Responsibility Attribution, *Social Psychology*, 41. évfolyam, 1978/4, 316–328.

HAMZA Gábor: *Észrevételek a készülő alkotmányhoz*, *Magyar Tudomány*, 172. évfolyam, 2011/1, 2–6.

HAMZA Gábor: Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez, *Magyar Tudomány*, 175. évfolyam, 2014/2, 130–139.

HANAU, Peter: *Fröhliche Rechtswissenschaft*, Köln, Universitäts- und Stadtbibliothek, 2009.

HANDY, Charles B.: *Szervezetek irányítása a változó világba*, Budapest, Mezőgazdasági Kiadó, 1986.

HÁRSFAI Katalin: *Etika*, Budapest, Szent István Társulat, 2015.

HART, Nicola – FORBES, Joanna – JAMDAR, Smita: The Higher Education Institution-Student Contract, in: PALFREYMAN, David –WARNER, David (szerk.): *Higher education law*, Bristol, Jordan Publishing limited, 2002.

HASTORF, Albert H. – SCHNEIDER, David J. – POLEFKA, Judith: *Person Perception*, Reading, Menlo Park, London, Don Mills, Addison-Wesley Publishing, 1970.

HAUSER, Werner: Wissenschaftsfreiheit und universitäre Studiengestaltung, *Österreichische Juristen-Zeitung*, 51. évfolyam, 1996/3, 97–101.

HAVASSY Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazásának gyakorlati kérdései, *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évfolyam, 2012/11, 47–52.

HAZARD Jr., Geoffry C. – DONDI, Angelo: *Legal Ethics. A Comparative Study*, Stanford, Stanford University Press, 2004.

HEIDER, Fritz: *The Psychology of Interpersonal Relations*, New York, Wiley, 1958.

HOFFSTETTER, Helmuth: Die Freiheit von Lehre und Forschung in Frankreich, *Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft*, 86. évfolyam, 1987/4, 359–364.

HORNYACSEK Júlia: *A tudományos kutatás elmélete és módszertana*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, 2014.

HORST, Johannes: Zur Frage der Aussenvertretung der Hochschule durch den Kanzler in Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten nach nordhein-westfälischem Hochschulrecht, *Der Öffentliche Dienst*, 50. évfolyam, 1997/11, 241–249.

HORVÁTH Ágnes: *Az oktatás jogszabályi környezete*, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Közoktatási Vezetőképző Intézet, 2011.

HORVÁTH Attila: *A magyar magánjog történeti alapjai*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2006.

HORVÁTH Imre: *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2002.

HORVÁTH Imre: *Vezetési módszertan*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2006.

HORVÁTH István: A munkavállaló kártérítési felelőssége, in: Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014.

HORVÁTH Pál: A korai reneszánsz studium generaleja, *Iustum Aequum Salutare*, 2. évfolyam, 2006/1–2, 37–44.

HRUBOS Ildikó: *A felsőoktatás dilemmái a tömegessé válás korszakában*, Budapest, Oktatáskutató Intézet, 1999.

HRUBOS Ildikó: A XXI. század egyeteme. *Educatio*, 2006/4, 665–683. (2006a)

HRUBOS Ildikó: Az európai felsőoktatási reform előzményei, indítékai és az első öt éves szakasz eredményei, in: IZIKNÉ HENDRI Gabriella (szerk.): *Magyarország a kibővülő Európai Unióban. Az európai felsőoktatás reformja*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2006. (2006b)

HRUBOS Ildikó: A felsőoktatási intézmények szervezetének és irányításának dimenziói, in: BUGÁR Gyöngyi – FARKAS Ferenc (szerk.): *Elkötelezettség és sokoldalúság. Tanulmánykötet Barakonyi Károly tiszteletére*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar, 2009.

HRUBOS Ildikó: A gazdálkodó egyetem karrierje, *Magyar Tudomány*, 176. évfolyam, 2015/7, 776–780.

HUBER, Josef: What does it really mean? – The language of governance, in: KOHLER, Jürgen – HUBER, Josef (szerk.): *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market force*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2006.

HUNYADY György – PAPP Lajos (szerk.): A bölcsészkari reform bevezetése (1990–1992), Budapest, 1992.

HUSA, Jaako: *The Constitution of Finland. A Contesxtual Analysis*, Oxford and Portland, HART Publishing, 2011.

ILLÉS József: *Bevezetés a magyar jog történetébe. A források története. (Függelékül válogatott forráshelyek gyűjteménye)*, Budapest, Rényi Károly Könyvkiadó-vállalata, 1910.

ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul (szerk.): *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschand. Band VII. Freiheitsrechte*, Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 2009.

IVANCSICS Imre: A törvényességi felügyelet a közigazgatásban, in: NOCHTA Tibor – MONORI Gábor (szerk.): *Ius est Ars. Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2015.

JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezés és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2011.

JÁSPER András: A tanulóval szemben indítható fegyelmi eljárás főbb szabályai, in: BÍRÓ Kata (szerk.): *Agresszió az iskolában – és a jog?* Budapest, Jogismeret Alapítvány, 2008.

JONES, Anthony: The Legal Status of The Students' Union, in: PALFREYMAN, David – WARNER, David (szerk.): *Higher education law*, Bristol, Jordan Publishing limited, 2002.

JÓZSA Zoltán: A jó közigazgatás alapelvei és a Ket., in: GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*, Budapest, Pázmány Press, 2015.

JÓZSA Zoltán: *Közigazgatás, mint szervezet. é. n.* www.u-szeged.hu/jozsa-zoltan-kozigazgatas (2016.06.08.)

JUHÁSZ Andrea – TORMA András: A közszolgálati etika jogharmonizációja, *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tomus: 14, Miskolc, Gazdász-Elasztik, 2014, 179–199.

JUHÁSZNÉ HUSZTY Katalin: A kincstári vagyon helye, szerepe a mai magyar állami vagyoni körben, in: BENCZE Izabella – JUHÁSZNÉ HUSZTY Katalin: *A kincstári vagyon Magyarországon, avagy milyen tulajdonos az állam?* Budapest, Korona Kiadó, 1998.

JUHÁSZNÉ SZIMA Mária: Vezetői és/vagy testületi döntés? *Munkaügyi Szemle*, 46. évfolyam, 2002/5, 39–40.

KALAS Tibor: A közigazgatási szerv, in: TORMA András (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I.*, Miskolc, Miskolci Egyetem ÁJK Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012. (2012a)

KALAS Tibor: Az igazgatás, in: TORMA András (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I.*, Miskolc, Miskolci Egyetem ÁJK Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012. (2012b)

KAPA Mátyás: Felelősség a közvagyonnal való gazdálkodásért, avagy jogágak véletlen találkozása a boncasztalon, *Pénzügyi szemle*, 56. évfolyam, 2011/4, 471-480.

KAPLIN, William A. – LEE, Barbara A.: *The Law of Higher Education, Volume 1*, San Francisco, John Wiley & Sons, 2013. https://goo.gl/kOe8QR (2016.07.25.)

KARDOS József (szerk.): *A magyar felsőoktatás évszázadai*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2000.

KARDOS Tibor: *A magyarországi humanizmus kora*, Budapest, 1955.

KARSAI Krisztina (szerk.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*, Budapest, Complex, 2013.

KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.

KATONA Mór: A mai érvényű magyar magánjog vezérfonala, Pozsony, Budapest Stampfel Károly Kiadása, 1899. (Közjegyzői Füzetek – Studia Notarialia Hungarica tom VII, Budapest, 2008.)

KAZUSKA Melinda: A tanulók kötelezettségei és a fegyelmi eljárás szabályai Magyarországon, *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/1, 2012, 305–322.

KECZER Gabriella: A magyar felsőoktatás-irányítás reformja a lisszaboni stratégia tükrében, in: FARKAS Beáta (szerk.): *A lisszaboni folyamat és Magyarország*, Szeged, JATEPress, 2007.

KECZER Gabriella: *Egyetemirányítás: lehetőségek és korlátok*, Szeged, Egyesület Közép-Európa Kutatására, 2010.

KECZER Gabriella: *Az egyetemek szerepe, irányítása és működése a 21. század elején*, Szeged, Egyesület Közép-Európa Kutatására, 2014.

KECZER Gabriella: Variációk egy témára – az állami kontroll eszközei a felsőoktatásban, in: KOVÁTS Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016.

KECSKÉS Gábor: Az állam- és jogtudományi doktori képzés a rendszerváltás után – a doktori iskolák szerepfelfogása, in: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014.

KELEMEN Elemér: Az 1777. évi Ratio educationis jelentősége a magyarországi oktatás történetében. (Az Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum 2002. december 11-én rendezett Ratio-emlékülésén elhangzott előadás szerkesztett változata.) *Elektronikus Könyv és Nevelés* 2003/1, http://epa.oszk.hu/01200/01245/00017/Kelemen.html (2016.06.13.)

KELLEY, Harold A. – MICHELA, John L.: Az attribúció elmélete és kutatása, in: HUNYADY György (szerk.): *Szociálpszichológia*, Budapest, Gondolat Kiadó, 1984.

KENDERES György – PRUGBERGER Tamás: A közszolgálati fegyelmi felelősség hazai jogi szabályozásának alakulása napjainkig a külföldi jogfejlődés tükrében, *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évfolyam, 2012/10, 2-7.

KERSCHREITER, Rudolf – EISENBEISS, Silke Astrid: Ethische Führung, in: FELFE, Jörg (szerk.): *Trends der psychologischen Führungsforschung: Neue Konzepte, Methoden und Erkenntnisse*, Göttingen, Hogrefe Verlag, 2015.

KÉZDI György: Fegyelmi eljárások a felsőoktatásban 1956–1990, *Magyar felsőoktatás*, 2000/8, 8–11.

KIEFER, Wolfgang: Anspruch auf Genehmigung eines Studienplatztauschs gegen die Hochschulen, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 29. évfolyam, 2010/6, 351–354.

KILIAN, Matthias: Die Europäisierung des Hochschulraumes, *Juristenzeitung*, 61. évfoylam, 2006/5, 209–217.

KIRÁLY Miklós: Az Európai Bíróság ítéleteinek hatása a felsőoktatásra. Európai verseny – hazai teendők, in: KISFALUDI András (szerk.): *Liber amicorum. Ünnepi előadások és tanulmányok Harmathy Attila tiszteletére*. ELTE ÁJTK Polgári Jogi Tanszék, Budapest, 2007.

KIRÁLY Miklós: *Unity and Diversity: The Cultural Effects of the Law of the European Union*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011.

KIS Norbert – KÁDÁR Krisztián: A magyar felsőoktatás jövőképe, in: CSERNY Ákos (szerk.): Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére, Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013.

KISS Daisy: *Per vagy nem per? Kérdések és válaszok a polgári nemperes eljárások köréből*, Budapest, HVG-ORAC, 2008.

KISS György: *Munkajog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.

KISS József Mihály: A magyar felsőoktatás a XVIII. század végén, *Magyar Felsőoktatás*, 2000/5-6, 44-46.

KISS László: A jogi szabályozásról – dióhéjban. Okok és következmények, in: KÉKI Zoltán – NADRAI Norbert (szerk.): *Jogi beszélgetések. 2013–2015.*, Kaposvár, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2016.

KISS László: A jogrend új fundamentumai? In: KÉKI Zoltán – NADRAI Norbert (szerk.): *Jogi beszélgetések. 2013–2015.*, Kaposvár, Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, 2016.

KLEIMANN, Bernd: *Universitätsorganisation und präsidiale Leitung: Führungspraktiken in einer multiplen Hybridorganisation*, Kassel, Habilitationsschrift, Universität Kassel, Springer-Verlag, 2015.

KLUTH, Winfried: *Funktionale Selbstverwaltung: verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz*, Tübingen, Mohr Seiebck, 1997.

KNOPP, Lothar – GUTHEIL, Ulrike: Neues Hochschulrecht. Reform mit Haken? *Neue Juristische Wochenschrift*, 55. évfolya, 2002/39, 2828–2834.

KOCSIS Miklós: A doktori képzés kiskapui, *Felsőoktatási Műhely: Az Educatio Társadalmi Szolgáltató Kht. Országos Felsőoktatási Információs Központ Kiadványa*, 2008/3, 101–112. https://www.felvi.hu/pub_bin/dload/FeMu/2008_03/oldal101_112_kocsis.pdf (2016.07.05.) (2008a)

KOCSIS Miklós: A doktori képzés jogszabályi keretei és jogalkalmazói gyakorlata Magyarországon, in: Ádám Antal (szerk.): *PhD Tanulmányok 7.*, Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2008. (2008b)

KOCSIS Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírósági határozatokról, *JURA*, 14. évfolyam, 2008/1. 198–207. (2008c)

KOCSIS Miklós: *Az egyetemi felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon.* Doktori értekezés, Pécs, 2010. http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kocsis-miklos/kocsis-miklos-vedes-ertekezes.pdf, (2016.01.23.) (2010a)

KOCSIS Miklós: Felsőoktatási autonómia és alapvető jogok, *Tudásmenedzsment*, 11. évfolyam, 2010/2, 79–93. (2010b)

KOCSIS Miklós: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*, Budapest, Topbalaton, 2011. (2011a)

KOCSIS Miklós: A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei, *Közjogi Szemle*, 4. évfolyam, 2011/4, 29–39. (2011b)

KOCSIS, Miklós – KUCSERA, Tamás Gergely – TÖMÖSVÁRI, Noémi: Recent Tendencies In Higher Education Research In The Scope Of Functioning Of The Hungarian Higher Education, *Turkish Online Journal Of Educational Technology. Special Issue for INTE*, 2015 (2015. Aug.), 475–478. http://www.tojet.net/special/2015_9_1.pdf (2016.07.05.)

KOGAN, Maurice – BLEIKLIE, Ivar: Organization and Governance of Universities, *Higher Education Policy*, 20. évfolyam, 2007, 477–493. https://www.researchgate.net/publication/43901722_Organization_and_Governance_of_Universities, (2019. 08. 03.).

KOHLER, Jürgen – HUBER, Josef (szerk.): *Higher Education Governance between Democratic Culture, Academic Aspirations and Market Forces*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2006.

KOHMANN, Oliver: *Strategisches Management von Universitäten und Fakultäten*, Wiesbaden, Gabler Verlag, Springer Fachmedien, 2012.

KOLLEGA TARSOLY István (szerk.): *Magyarország a XX. században IV. kötet. Tudomány 1. Műszaki és természettudományok*, Szekszárd. Babits Kiadó, 1996–2000. http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/624.html (2016.06.15).

KORNIS Gyula: (szerk.): *Az 1777-iki Ratio Educationis*. Pedagógiai Könyvtár. Kath. Középiskolai Tanáregyesület, 1913.

KORNIS Gyula: *A magyar művelődés eszményei*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1927.

KOVÁRIK Erzsébet: A közintézet mint közjogi kategória fejlődése a magyar közigazgatásban, in: HORVÁTH M. Tamás – WIENER György (szerk.): *Válogatott tanulmányok*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 1992.

KOVÁTS Gergely: Az egyetem mint szervezet, in: DRÓTOS György – KOVÁTS Gergely (szerk.): *Felsőoktatás-menedzsment*, Budapest, Aula Kiadó, 2009.

KOVÁTS Gergely: *A dékán pozíciója és szerepe az átalakuló felsőoktatásban*. Ph.D. értekezés, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2012. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/674/1/Kovats_Gergely_dhu.pdf (2016.08.17.)

KOVÁTS Gergely: Előszó, in: KOVÁTS Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016. (2016a)

KOVÁTS Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016. (2016b)

KOVÁTS Gergely: Hogyan fogadták az egyetemi vezetők a kancellárokat és a kancellári rendszert? In: KOVÁTS Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016. (2016c)

KOVÁTS Gergely: Zárszó: Észrevételek és javaslatok a kancellári és konzisztóriumi rendszerről, in: KOVÁTS Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016. (2016d)

KOZMA Tamás: *Előszó*, in: Kozma Tamás (szerk.): *Euroharmonizáció*, Budapest, Oktatáskutató Intézet Educatio Kiadója, 1998.

KŐHALMI László: *A büntetőjog alapproblémái*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, 2012.

KÖTE Sándor: A dualizmuskori felsőoktatás, in HORVÁTH Pál (szerk.): *Studia dedicata seminariis universitatis. Tanulmányok az egyetemi szemináriumokról*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2006.

KRAUSNICK, Daniel: Aus dem Rahmen gefallen: Die Hochschulgesetzgebung des Bundes vor dem Aus? *Die Öffentliche Verwaltung*, 24. évfolyam, 2005/21, 902-908.

KREUTZ, Karl-Heinz: Ethik im ungarischen rechtsphilosophischen Denken, *Jogelméleti Szemle*, 2000/2, http://jesz.ajk.elte.hu/kreutz2.html (2016.07.01.)

KULISITY Mária: A munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek, in: GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Munkajog*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014.

KUN Attila: Az oktatói jogviszonyok egyes sajátosságai, in: HRUBOS Ildikó – TÖRÖK Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 2*, Budapest, Felsőoktatási Gazdasági Szakemberek Egyesülete, 2012.

KUN Attila: A munkajogi és polgári jogi reform „útkereszteződései" – az Mt. és a Ptk. „se vele, se nélküle" viszonyáról, in: GRAD-GYENGE Anikó (szerk.): *Szociális elemek az új Ptk-ban*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013.

KUN Attila: A munkavállaló kártérítési felelőssége, in: Gyulavári Tamás (szerk.): *Munkajog*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014.

KÜPPER, Herbert: Ungarns neues Grundgesetz von 2011 und seine Änderungen – Teil 1., *Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, 22. évfolyam, 2013/12, 353–360.

KÜPPER, Herbert: Ungarns neues Grundgesetz von 2011 und seine Änderungen – Teil 2., *Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, 23. évfolyam, 2014/1, 8–13.

LÁBADY Tamás: Felelősség szerződésen kívül okozott károkért, in: VÉKÁS Lajos (szerk.): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*, Budapest, Complex, 2008.

LÁBADY Tamás: A deliktuális felelősség fontosabb változásai, in: VÉKÁS Lajos – VÖRÖS Imre (szerk.): *Tanulmányok az új Polgári Törvénykönyvhöz*, Budapest, Wolters Kluver, 2014.

LADÁNYI Andor: *A felsőoktatás irányításának történeti alakulása*, Budapest, Oktatáskutató Intézet, 1991.

LADÁNYI Andor: A felsőoktatási törvényről. *Magyar közigazgatás*. 44. évfolyam, 1994/1, 44–50. (1994b)

LADÁNYI Andor: *Ami jó benne és ami nem*, Budapest, Oktatáskutató Intézet, 1994.

LADÁNYI Andor: *A gazdasági válságtól a háborúig. A magyar felsőoktatás az 1930-as években*, Budapest, Argumentum Kiadó, 2002. (2002a)

LADÁNYI Andor: Az egyházak és a felsőoktatás a Horthy-korszakban, *Történelmi Szemle* 44. évfolyam, 2002/3–4, 293–330. (2002b)

LADÁNYI Andor: Az új felsőoktatási törvény: problémák és kérdőjelek, *Magyar Közigazgatás*, 55. évfolyam, 2005/9, 532–536.

LÁNCOS Petra Lea: A tudományos és művészeti élet szabadsága, in: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.*, Budapest, Századvég Kiadó, 2009.

LATANÉ, Bibb: The psychology of social impact, *American Psychologyst*, 36. évfolyam, 1981/36, 343–356.

LEDERER, Philipp: A comparative analysis of the liability of non-executive directors in the UK and of members of the Supervisory Board in Germany, *European Business Law Review*, 17. évfolyam, 2006/6, 1575-1613.

LEUZE, Dieter: Bemerkungen zum Inhalt und zu den Grenzen der Hochschulautonomie, *Der Öffentliche Dienst*, 46. évfolyam, 1993/1-8.

LINDNER, Josef Franz: Experimentelle Rechtsetzung durch Rechtsverordnung. Am Beispiel des Hochschulrechts, *Die Öffentliche Verwaltung*, 60. évfolyam, 2007/23, 1003–1009.

LŐRINCZ György: A munkaviszonyból keletkező kötelmek szabályozásáról, *Gazdaság és Jog*, 22. évfolyam, 2014/12, 3–8. (2014a)

LŐRINCZ György: A vezető állású munkavállaló, in: KARDKOVÁCS Kolos (szerk.): *A Munka Törvénykönyvének magyarázata*, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014. (2014b)

LŐRINCZ György: A vezető állású munkavállalóra vonatozó eltérő rendelkezések, in: *A Munka Törvénykönyve magyarázata*, Budapest, Complex, 2008.

LŐRINCZ György: Az új Ptk. alkalmazása a munkaviszonyra, *Új Ptk.* é.n. http://ptk2013.hu/szakcikkek/lorincz-gyorgy-az-uj-ptk-alkalmazasa-a-munkaviszonyra/4215 (2016.03.07.)

M. TÓTH Balázs: Kereszttűzben az oktatási reform, *Fundamentum*, 9. évfolyam, 2005/3, 127–136.

MADARÁSZ Tibor: *A magyar felsőoktatás jogi szabályozásának jellemzői*, Budapest, Ts-4 Programiroda, 1990.

Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.

Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006.

MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

MAGYARY Zoltán: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*, Kolozsvár, Erdélyi Múzeum-Egyesület, 1944.

MAGYARY Zoltán: A magyar tudományos élet közigazgatása és kormányzása, in: MEZEY Barna (szerk.): *Magyary Zoltán – „A tudományos versenyben megállás nincs". Válogatott tanulmányok*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2011.

MAGYARY Zoltán: A kormány és az egyetemek tudománypolitikai együttműködése, in: MEZEY Barna (szerk.): *Magyary Zoltán – „A tudományos versenyben megállás nincs". Válogatott tanulmányok*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2011.

MANG Béla: A felsőoktatási intézmények vezetésének átalakítása a felsőoktatási törvény kidolgozásának folyamatában, in: BUGÁR Gyöngyi – FARKAS Ferenc (szerk.): *Elkötelezettség és sokoldalúság. Tanulmánykötet Barakonyi Károly tiszteletére*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar, 2009.

MANN Miklós: Trefort felsőoktatás-politikája, in HORVÁTH Pál (szerk.): *Studia dedicata seminariis universitatis. Tanulmányok az egyetemi szemináriumokról*, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2006.

MARENCSÁK Zsolt: *A munkaviszony alanyai*, in: HAJDÚ József – KUN Attila: *Munkajog*, Budapest, Patrocinium, 2014.

MARKMAN, Keith D. – TETLOCK, Philip E.: „I couldn't have known": Accountability, foreseeability and counterfactual denials of responsibility. *British Journal of Social Psychology*, 39. évfolyam, 2000, 313–325.

MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség*, Budapest, Triorg, 1993.

MATÚZ György: *Az idő a jogban avagy Határidők, határnapok, elévülés*, Budapest, NOVORG Kiadó, 1997.

MÉLYPATAKI Gábor: A fegyelmi felelősség problémája a munka- és közszolgálati jogban, in: SÁPI Edit (szerk.): *Decem anni in Europaea Unione III. Civilisztikai tanulmányok*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2015.

MERTEN, Karlheinz: Bundesverfassungsgericht beschränkt Hochschulautonomie, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 23. évfolyam, 2004/9, 1078–1081.

MÉSZÁROS Tamás: Magyar felsőoktatás: állandó változásra ítélve, in: HRUBOS Ildikó – TÖRÖK Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 2.* Budapest, Felsőoktatási Gazdasági Szakemberek Egyesülete, 2012.

MEZEY Barna: Az egyetem szervezete az első világháború előtt, in: SZÖGI László (szerk.): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1635–2002*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003.

MEZEY Barna: A magyar felsőoktatás és az Európai Unió, *Európai Tükör*, 15. évfolyam, 2010/11–12, 99–104.

MEZEY Barna: A tudományetikai felelősség kérdései a magyar felsőoktatásban. Az egyetemi és tudományos élet etikai szabályozása – az egyetemi etikai kódexek, *Magyar Tudomány*, 175. évfolyam, 2014/6, 655–664.

MÓCZÁR József: A magyar felsőoktatás és kutatás kihívásai a közgazdaság-tudomány tükrében, *Magyar Tudomány*, 175. évfolyam, 2014/6, 713–729.

MOLNÁR Anikó: Az állami vagyon kezelésének egye problémái a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. vagyoni körébe tartozó ingatlanoknál, in: FEKETE Balázs – HORVÁTHY Balázs – KREISZ Brigitta: *A világ mi vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*, Budapest, HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014.

MOLNÁR László – ZSIDI Vilmos (szerk.): *Magyarországi világi felsőoktatási intézmények a kezdetektől 1945/48-ig*, Budapest, Magyar Felsőoktatási Levéltári Szövetség, 2006.

MÓNUS Péter – TÓTH László: A magyar szeizmológiai hálózat fejlődése és jelenlegi helyzete, *Magyar Tudomány* 174. évfolyam, 2013/1, 53–64.

MULLEN, Brian: Operationalizing the effect of the group on the individuell. A self-attention perspective, *Journal of Experimental Social Psychology*, 19. évfolyam, 1983/4, 295–322.

MYNATT, Clifford – SHERMAN, Steven J.: Responsibility attribution in groups and individuals: A direct test of the diffusion of responsibility hypothesis, *Journal of Personality and Social Psychology*, 15. évfolyam, 1975/32, 1111–1118.

NÁDAS György: A felsőoktatási intézmény vezető testületeinek és vezetőinek munkajogi szempontú elemzése, in CSÁK Csilla – OLAJOS István (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2007.

NÁDAS György: *A felsőoktatásban dolgozó oktatók, kutatók munkajogviszonyának alapkérdései*, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009.

NÁDAS György: A kárfelelősség szabályainak változásairól, in: KUN Attila (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2013.

NÁDAS György: A kutatókra vonatkozó munkajogi sajátosságok, *Sectio Juridica et Politica*, TOMUS XXV/2, 601–614.

NÁDAS György: Glossza a III. fejezethez, in: Prugberger Tamás: *Magyar munka- és közszolgálati reform kitekintéssel*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2013.

NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*, Budapest, Osiris Kiadó, 2000.

NAGY Marianna: Közigazgatási szankcionálás az Európai Unió tagállamaiban I–II., *Magyar Közigazgatás*, 54. évfolyam, 2004. évi 2–3. sz. 65-78., 129–140.

NAGY Marianna: Felsőoktatási igazgatás, in: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet, Humán közszolgáltatások igazgatása*, Budapest, CompLex, 2013, 128–129.

NAGY Marianna: Jogalkotási és jogalkalmazási kérdőjelek a doktori képzésre vonatkozó jogi szabályozásban – egy akkreditációs eljárás apropóján, *Magyar Tudomány*, 171. évfolyam, 2010/1, 62–73.

NAGY Marianna: A felsőoktatási autonómia folyton változó határai, in: BORBÍRÓ Andrea – INZELT Éva – KEREZSI Klára – LÉVAY Miklós – PODOLETZ Léna (szerk.): *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés mint végső eszköz. Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014.

NAGY Marianna: Egy szegény dékánhelyettes panaszai, avagy a felsőoktatási lét elviselhetetlen bizonytalansága, in: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmányok Ficzere Lajos tiszteletére*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015.

NÉMETH Erzsébet (szerk.): *Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése. Ellenőrzési tapasztalatok*, Budapest, Állami Számvevőszék, 2015. https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/tanulmany_az_allami_felsooktatai_intezmenyek_gazdalkodasa.pdf?download=true (2016.08.19.)

NÉMETH Márton: A kancellár a mi emberünk, *Ars Boni jogi folyóirat* 2015. február 24. http://www.arsboni.hu/a-kancellar-a-mi-emberunk.html (2016. 02.23.)

NIDA-RÜMELIN, Julian (szerk.): *Angewandte Ethik. Die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung*, Stuttgart, Alfred Kröner Verlag, 2005.

NIEMCZYK, Ewelina K.: Glocal Education in Practice: Teaching, Researching, and Citizenship., in: POPOV, Nikolay – WOLHUTER, Charl – DE BEER, Louw – HILTON, Gillian – OGUNLEYE, James – ACHINEWHU-NWORGU, Elizabeth – NIEMCZYK, Ewelina (szerk.) *Glocal Education in Practice:Teaching, Researching, and Citizenship*. Sofia, Bulgarian Comparative Education Society (BCES), 2019.

NOLDEN, Frank: *Aufbau und Organisation der Hochschule*, in: NOLDEN, Frank – ROTTMANN, Frank – BRINKTRINE, Ralf – KURZ, Achim (szerk.): *Sächsisches Hochschulgesetz. Kommentar*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2011.

NYÍRI Kristóf: *A hagyomány filozófiája*, Budapest, T-Twins / Lukács Archívum, 1994.

NYÍRI Kristóf: A hagyomány fogalma a német gondolkodásban, *Politikatudományi Szemle*, 3. évfolyam, 1994/1, 73–77. http://www.poltudszemle.hu/pdf/1994/1994_1/nyiri.pdf (2016.04.15.)

OROSZ Árpád: A munkáltató és a jogi személy önálló kártérítési felelőssége, in: OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. IV. kötet*, Budapest, Opten, 2014.

PAJKOSSY Gábor: Dicstelen lapok karunk történetéből, *2000 Irodalmi és társadalmi havi lap*, 2014/2 http://ketezer.hu/2014/02/dicstelen-lapok-karunk-tortenetebol/ (2016.04.15.)

PAPP Tekla: A jogi személy általános szabályai, in: OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. I. kötet*, Budapest, Opten, 2014.

PATTERSON, Kathleen: *Servant leadership: A theoretical model*. Unpublished doctoral disertation, Virginia Beach, Regent University, 2003.

PATTERSON, Kathleen – REDMER, Timothy A. O. – STOVE, A. Gregory: *Transformational Leaders to Servant Leaders versus Level 4 Leaders to Level 5 Leaders: The Move from Good to Great*. CBFA Annual Conference, 2003. 10. http://www.cbfa.org/Patterson.pdf (2016.08.11.)].

PATYI András – VARGA Zs. András: Általános közigazgatási jog, Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2009.

PATYI András: *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*, Győr, UNIVERSITAS – GYŐR, 2011.

PATYI András: A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok, in: PATYI András – VARGA Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012, 2013.

PAUTSCH, Arne – DILLENBURGER, Anja: *Kompendium zum Hochschul- und Wissenschaftsrecht*, Berlin/New York, Walter de Gruyter GmbH & Co., 2011.

PÁZMÁNDI Kinga: Az állam részvétele a polgári jogviszonyokban, in: OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. I. kötet*, Budapest, Opten, 2014.

PERROW, Charles: *Szervezet-szociológia*, Budapest, Osiris – Századvég, Panem – McGraw-Hill, 1994.

PESCHKA Vilmos: *Az etika vonzásában*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980.

PLESS, Nicola M. – MAAK, Thomas – WALDMAN, A. David: Different Approaches Toward Doing the Right Thing: Mapping the Responsibility Orientations of Leaders, *Academy of Management Perspectives*, 26. évfolyam, 2012/11, 51–65.

POKOL Béla: Akadémia: nem megszüntetni – megváltoztatni! *Jogelméleti szemle*, 2011/1, http://jesz.ajk.elte.hu/pokol45b.html (2016. 07. 03.)

POLÓNYI István: A tudomány és a felsőoktatás egy minőségibb rendszeréről, Jogelméleti szemle, 2011/1. http://jesz.ajk.elte.hu/polonyi45.html (2016. 07. 03.) (2011a).

POLÓNYI István: *Az ezredforduló hazai oktatása*, Budapest, Új Mandátum Kiadó, 2011. (2011b)

POLÓNYI István: A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai, *Iskolakultúra*, 25. évfolyam, 2015/5–6, 3–14. (2015a)

POLÓNYI István: A papírgyárakról másfél évtized után, *Magyar Tudomány*, 176. évfolyam, 2015/7, 813–818. (2015b)

PÖLÖSKEI Ferenc: A Budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem 1919–1944, in: SZÖGI László (szerk.): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1635–2002*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003.

PRUGBERGER Tamás – KENDERES György: *A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2009.

PRUGBERGER Tamás – Nádas György: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, Budapest, Wolters Kluwer, 2014.

PRUGBERGER Tamás: Kritikai észrevételek a felsőoktatási törvényhez és annak 1996. évi módosításához. *Magyar Felsőoktatás*, 1997/1-2, 15–19.

PRUGBERGER TAMÁS: A kiszolgáltatottabb fél védelmének kérdése az új magyar Polgári Törvénykönyv Koncepciójának kötelmi jogi részében, *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2002/3, 36–41. (http://ptk2012.hu/wp-content/uploads/2012/11/2002-3kodi.pdf, 2016.03.10.)

PUKÁNSZKY Béla: Iskolaügy a felvilágosult abszolutizmus korában, in: PUKÁNSZKY Béla – NÉMETH András: *Neveléstörténet*. http://magyar-irodalom.elte.hu/neveles-tortenet/07.07.html (2016.06.13.)

PUSZTAHELYI Réka: *A magánjogi elévülés*, Miskolc, Novotni alapítvány, 2015.

PÜTTMANN, Vitus: *Führung in Hochschulen aus der Perspektive von Hochschulleitungen. Eine explorative Untersuchung einer befragung von Präsident(inn)en und rektor(inn)en deutscher Hochschulen*. http://www.che.de/downloads/CHE_AP173_Fuehrung_in_Hochschulen.pdf (2016.06.09.)

QUAPP, Ulrike: Akkreditierung: Ein Abgesang auf die Wissenschaftsfreiheit? Verfassungsmässigkeit der Akreditierung unter besonderer Betrachtung der rechtlichen Situation in Sachsen, *Die Öffentliche Verwaltung*, 64. évfolyam, 2011/2, 68-74.

RAB Henriett – NÁDAS György: A kutatók munkajogi helyzete a felsőoktatásban, *Munkaügyi szemle*, 49. évfolyam, 2005/12, 49–50.

RABBAN, David M.: A functional analysis of „individual" and „institutional" academic freedom under the first amendment, *Law and Contemporary Problems*, 53. évfolyam, 1990/3, 227–301.

RADOVICS György: *Egy elfelejtett egyetemi csomó (Perczel Sándor, Sommsich Pál és társainak ügye 1826–27.)* Különlenyomat a Szemináriumi Dolgozatok 1941–1942. évi kötetéből, Budapest, 1942.

RIGÓ Kinga Viktória: Adalékok az egyetemi bíráskodás történetéhez – különös tekintettel a magyar egyetem alapszabályaiban foglaltakra, *Jogtörténeti szemle*, 2011/2, 40-43.

RIGÓ Kinga Viktória: Kuppis Anna fegyelmi ügyének ürügyén, *Jogtörténeti szemle*, 2013/1, 44–47.

ROCHFORD, Francine: The Relationship Between The Student And The University, *Australia & New Zealand Journal of Law & Education*, 3. évfolyam, 1998/1, 28–48. http://www.anzela.edu.au/assets/anzjle_3.1_-_2_francine_rochford.pdf (2016. 01. 27.)

RÓNAY Zoltán: Az egyetemi tanács és a rektor felelősségének alapjai a vallás- és közoktatásügyi miniszteri rendelkezések tükrében (1867–1945), *Jogtörténeti Szemle*, 2015/4, 53–62.

RÓNAY Zoltán: Egyes, hallgatókat érintő vezetői döntések eljárási keretei, avagy a közigazgatási eljárási törvényi szabályok felsőoktatási intézményekben történő alkalmazhatóságáról, *Kodifikáció és közigazgatás*, 2016/1, 24–34. (2016a)

RÓNAY Zoltán: Az egyetemi, főiskolai oktatók foglalkoztatásának néhány kérdéséről, *Jogelméleti szemle*, 2016/2, 147–161. (2016b)

RÓNAY Zoltán: A hallgatói jogviszony természetéről, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/1, 24–35. (2016c)

RÓNAY Zoltán: A hallgatók fegyelmi felelősségének problematikája, kitekintéssel a hallgatói önkormányzati tisztségviselők felelősségre vonására, *Kodifikáció*, 2016/1, 55–71. (2016d)

RÓNAY Zoltán: A testületi felelősségmegállapítás alapjai a felsőoktatási intézmények törvényességi szempontú vizsgálatában, *Iustum Aequum Salutare*, 12. évfolyam, 2016/4, 255–272. (2016e)

RÓNAY Zoltán: Szkülla és Kharübdisz között, avagy kis magyar (felsőoktatási) jogalkotási dráma, *Közjogi Szemle*, 10. évfolyam, 2017/2, 25–30. (2017a).

RÓNAY, Zoltán: Die „lex CEU": der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen bringt? Die ungarische Normsetzung an der Grenze des Rechtsstaates, *Jahrbuch für Ostrecht*, 58. évfolyam, 2017/2, 269–282. (2017b)

RÓNAY Zoltán: *Egyéni és testületi felelősség a felsőoktatási intézmények vezetésében*. PhD értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2017. (2017c) http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3932/1/Ronay_Zoltan_ertekezes_nyilvanos_vita.pdf (2019. 07. 04.)

RÓNAY, Zoltán: Centralizations and Autonomies: The Delimitation of Education by the Hungarian Government, in: POPOV, Nikolay – WOLHUTER, Charl – SMITH, Juliana Maria – HILTON, Gillian – OGUNLEYE, James – ACHINEWHU-NWORGU, Elizabeth – NIEMCZYK, Ewelina (szerk.): *Education in Modern Society. 16. BCES Conference Books; 2018.*, Szófia, Bulgarian Comparative Education Society (BCES), 2018.

RÓNAY Zoltán: Az intézményvezetés átalakulása, in: KOVÁTS Gergely – TEMESI József (szerk.): *A magyar felsőoktatás egy évtizede. 2008 – 2017.*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2018.

RÓNAY, Zoltán: Academic Freedom and Strong State Control: Two Samples to Illustrate the Consequences, in: POPOV, Nikolay – WOLHUTER, Charl – DE BEER, Louw – HILTON, Gillian – OGUNLEYE, James – ACHINEWHU-NWORGU, Elizabeth

– NIEMCZYK, Ewelina (szerk.) *Glocal Education in Practice:Teaching, Researching, and Citizenship*. Sofia, Bulgarian Comparative Education Society (BCES), 2019.

RÓNAY Zoltán: A konzisztórium helye, szerepe, működésének célja az állami felsőoktatási intézmények irányításában és vezetésében – kérdések és válaszkísérletek, in: JUHÁSZ Erika – ENDRŐDY Orsolya (szerk.): *Oktatás-Gazdaság-Társadalom*, Budapest, Debrecen, Debreceni Egyetem, Magyar Nevelés- és Oktatáskutatók Egyesülete (HERA), 2019.

RÓNAY, Zoltán: Consistory – the obscure subject of state control, in: KOVÁTS, Gergely – RÓNAY, Zoltán (szerk.): *In search of excellence in higher education*, Budapest, Corvinus University of Budapest Digital Press, 2019.

ROÓZ József: Felelős intézményirányítás, felelős egyetemi kormányzás, in: HRUBOS Ildikó – TÖRÖK Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 2.*, Budapest, Felsőoktatási Gazdasági Szakemberek Egyesülete, 2012.

RÓZSA Erzsébet: Személy, felelősség, morális fantázia, in: LOBOCZKY János (szerk.): *Tanulmányok a filozófia köréből*, Eger, EKF Líceum Kiadó, 2010.

RÓZSÁS Eszter: Oktatási igazgatás, in: FÁBIÁN Adrián – RÓZSÁS Eszter (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2011.

SÁRI János: *Alapjogok*, Budapest, Osiris Kiadó, 2004.

SASHEGYI Oszkár: Az Egyetem az önkényuralom korában 1849–1867, in: SZÖGI László (szerk.): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1635–2002*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003.

SCHEEPERS, Daan – ELLEMERS, Naomi – SASSENBERG, Kai: Power in group contexts: The influence of group status on promotion and prevention decision making, *British Journal of Social Psycholgy*, 52. évfolyam, 2013/2, 238–254.

SCHENKE, Wolf-Rüdiger: Neue Fragen an die Wissenschaftsfreiheit. Neue Hochschulgesetze im Lichte des Art. 5 III GG., *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 24. évfolyam, 2005/9, 1000–1009.)

SCHETTER, Franziska: *Ethische Führung und Arbeitgeberattraktivität: Zusammenhänge*, Hamburg, Disserta Verlag, 2014.

SCHNEDL, Gerhard: Organisationsautonomie im Universitätsgesetz 2002. Inhalt und Grenzen, *Zeitschrift für Verwaltung*, 30. évfolyam, 2005/2, 184–199.

SETÉNYI János: Felsőoktatás-Politika, *Educatio*, 1994/1, 36–48.

SIPKA Péter: Az új Munka Törvénykönyve felelősségi rendszere, figyelemmel az új Polgári Törvénykönyvre, *Magyar Jog*, 60. évfolyam, 2013/12, 735–740.

STRICKLAND, Lloyd H. – BAREFOOT, John C. – HOCKENSTEIN, Pauline: Monitoring behavior in the surveillance and trust paradigm, *Representative Research in Social Psychology*, 7. évfolyam, 1976/1, 51-57.

SUKSI, Markku: Finland: Reform of regional state administration and universities, *European Public Law*, 16. évfolyam, 2010/3, 357–370.

SZABÓ Imre: A társadalomirányítás jogi eszközei, lehetőségei a felsőoktatásban, in: HRUBOS Ildikó – TÖRÖK Imre (szerk.): *Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 2.*, Budapest, Felsőoktatási Gazdasági Szakemberek Egyesülete, 2012.

SZABÓ Miklós: *Jogi alapfogalmak*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2012.

SZAMEL Katalin: Előszó, in: GALLAY Katalin (szerk.): *A felsőoktatási törvény*, Budapest, Felsőoktatási koordinációs iroda, 1996.

SZAMEL Lajos: A testületek felelőssége, *Állam és Igazgatás*, 36. évfolyam, 1986/5, 395–409.

SZAMEL Lajos: *Koncepció a testületi felelősség szabályozásához*, Budapest, A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata; Országos szintű kutatási főirány, A Főirány Programirodája, 1982 (1984).

SZAMKÓ Józsefné: *Költségvetési szervek gazdálkodása és pénzügyei*, Budapest, Wolters Kluwer, 2015.

SZEMERSZKI Mariann: *Főiskolai és egyetemi oktatók a felsőoktatási törvény tervezetéről*, Budapest, Oktatáskutató Intézet, 1993.

SZIGETI Andrea: *Tanulmányok a jogi alapismeretek köréből*, Budapest, Szent István Társulat, 2008.

SZILÁGYI Péter: Jogi alaptan, Budapest, Osiris, 2011.

SZOLÁR Éva: A felsőoktatás reformja és a Bologna-folyamat Magyarországon, *Magyar Pedagógia*, 110. évfolyam, 2010/3, 239–263.

SZOLÁR Éva: Mi a Bologna-folyamat? In: KOZMA Tamás – PATAKI Gyöngyvér (szerk.): *Kisebbségi felsőoktatás és a Bologna-folyamat*, Debrecen, Debreceni Egyetem Felsőoktatási Kutató és Fejlesztő Központ, 2011.

SZÖGI László (szerk.): *Hat évszázad magyar egyetemei és főiskolái*, Budapest, Művelődési és Közoktatási Minisztérium, 1994.

SZÖGI László (szerk.): *Régi magyar egyetemek emlékezete*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Könyvtára és Levéltára, 1995, elektronikus változat http://mek.oszk.hu/01800/01882/01882.htm#3 (2016. 02.06.)

SZÖGI László: A központi irányítású felsőoktatás teljes kiépítése a XIX. század elején, in: SZÖGI László (szerk.): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1635–2002*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003. 115.

SZÖGI László (szerk.): *Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1635–2002*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003.

SZÖGI László: A külföldi egyetemjárás és a magyar értelmiségi szerep kapcsolata, *Valóság*, 51. évfolyam, 2008/4, 81–91.

SZÖVÉNYI Zsolt: Kormányzati ciklusok és felsőoktatás-politikai változások, *MTA Law Working Papers*, 2015/1, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_01_Szovenyi.pdf (2016.07.08.)

SZŰCS Péter: *A munka törvénykönyve 2012–1992*, Budapest, Complex, 2013.

SZÜDI János (szerk.): *Az oktatás nagy kézikönyve*, Budapest, Complex, 2006.

TAKÁCS Ildikó: *A halogatás jellemzői a felsőoktatásban. (A halogató magatartás és a személyiség jellemzőinek vizsgálata a felsőoktatásban).* Habilitációs dolgozat, Budapest, ELTE PPK, 2010, 8. http://erg.bme.hu/mtars/tud_pub_jegyzek/dolgozat3.pdf (2016.06.14.)

TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 2010.

TAMÁS Pál: Nemzetközi mintakövetés a közép-európai akadémiai kapitalizmusban, *Magyar Tudomány*, 176. évfolyam, 2015/8, 950–963.

TÁNCZOS Rita: A munkavégzés, in: Horváth István: (szerk.): *A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény magyarázata*, Budapest, Complex, 2007.

TATTAY Levente: Gondolatok a kutatóegyetemről, *Iustum Aequum Salutare*, 6. évfolyam, 2010/3, 121–141.

TAYLOR, Frederick Winslow: *Scientific Management in American Industry*, New York, Published for the Harper Society by Harper and Brothers, 1929.

TAYLOR, Frederick Winslow: *The Principles of Scientific Management*, New York and London, Harper and Brothers, 1911.

THIEME, Werner: Hochschullehrerdienstrecht und Grundgesetz, *Die Öffentliche Verwaltung*, 53. évfolyam, 2000/12, 502–505.

TITZ, Andrea: Richtereid und richterliche Ethik, *Deutsche Richterzeitung*, 87. évfolyam, 2009/2, 32–33.

TÓTH Endre Tamás: Felelősség az alkalmazott, a tag és a megbízott károkozásáért, in: FÉZER Tamás (szerk.): *A kártérítési jog magyarázata*, Budapest, Complex, 2010.

TÓTH Judit: *A tudomány és a kutatás szabadsága. Jegyzet*, Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2015. http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=57192 (2016.06.01.)

TÓTH Judit: *Tóth Judit hozzászólása Horváth M. Tamás Kié a közjog? c. bejegyzéséhez* http://www.kozjavak.hu/hu/kie-kozjog (2016.06.01.)

TURKOVICS István: *Felelősség a közigazgatásban*. http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/felelosseg-a-kozigazgatasban---turkovics-istvan.pdf (2016.06.10.)

TWENGE, Jean M. – FREEMAN, Elise, C. – CAMPBELL, W. Keith: Generational differences in young adults' life goals, concern of others, and civic orientation, 1966–2009, *Journal of Personality and Social Psychology*, 102. évfolyam, 2012/5, 1045–1062.

UERPMANN, Robert: Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat, *Juristenzeitung*, 54. évfolyam, 1999/12, 644–653.

VARGA Szabolcs: Az iskolai konfliktusok kezelésének létező és lehetséges módszerei, eljárásai – különös tekintettel a jogvédelem, jogorvoslat, jogérvényesítés gyermekjogi szintű követelményeire, in: BÍRÓ Endre (szerk.): *Jogágazat születik… A gyermeki jogokról és érvényesülésükről Magyarországon*, Budapest, Jogismeret Alapítvány, 2010.

VEIGA, Amélia – MAGALHÃES, António – AMARAL, Alberto: From Collegial Governance to Boardism: Reconfiguring Governance in Higher Education, in: HUISMAN, Jeroen – DE BOER, Harry – DILL, David D. – SOUTO-OTERO, Manuel (szerk.): *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, London, Palgrave Macmillan, 2015.

VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*, Budapest, CompLex, 2013.

VERES Pál – GOLOVICS József: Kancellári rendszer a magyar felsőoktatásban: Célok, funkciók és szerepek, Polgári Szemle, 11. évfolyam, 2015/1–3, 209–221.

VERES Pál – GOLOVICS József: *Új szereplők a magyar felsőoktatásban: Kancellári rendszer és konzisztórium*, in: KOVÁTS Gergely (szerk.): *A kancellári rendszer bevezetése a magyar felsőoktatásban. Tapasztalatok és várakozások*, Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Felsőoktatási Kutatások Központja, 2016.

VERES Pál: A felsőoktatás és a gazdaság kapcsolata a Magyar Universitas Program és az új felsőoktatási törvény fényében, in: GLÜCK Róbert – LUX Gábor (szerk.): *Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara Regionális Politikai és Gazdaságtan Doktori Iskola Évkönyv 2004–2005: I. kötet. Környezetvédelem, regionális versenyképesség, fenntartható fejlődés c. konferencia előadásai*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 2005.

VEROSZTA Zsuzsanna: A felsőoktatás társadalmi felelőssége a hallgatói értékkészletekben, *Educatio* 2010/2, 230–240. http://epa.oszk.hu/01500/01551/00052/pdf/126.pdf (2016.03.24.)

VESZPRÉMI Bernadett: *Felelősség a közszolgálatban*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012.

VIGVÁRI András: *Közpénzügyeink*, Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005.

VINCENTI Gusztáv: A munka jogviszonya, in: SZLADITS Károly (szerk.): *Magyar magánjog, Kötelmi jog különös része*, Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1942.

VISEGRÁDY Antal: *Jog- és állambölcselet*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2003.

VON COELLN, Christian: Das Binnenrecht der Hochschule, in, HARTMER, Michael –DETMER, Hubert (szerk.): *Hochschulrecht: Ein Handbuch für die Praxis*, Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 2011.

WALDEYER, Hans-Wolfgang: Die Professoren der Fachhochschulen als Träger des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 29. évfolyam, 2010/20, 1279–1282.,

WALDMAN, David, A. – GALVIN, Benjamin M.: Alternative perspectives of responsinble leadership, *Organizational Dynamics*, 37. évfolyam, 2008/4, 327–341

WARNER, David – PALFREYMAN, David (szerk.): *Higher Education Management: The Key Elements*, Buckingham, Society for Research into Higher Education – Open Unversity Press, 2000.

WEBER, Luc: European university governance in urgent need of change, in: KOHLER, Jürgen – HUBER, Jürgen (szerk.): *Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2006.

WESZELY Ödön: Az egyetem eszméje és típusai. Rektori székfoglaló előadás, *Minerva*, VIII. évf.,1929/ 4-7, 1929, 125–171. http://mek.oszk.hu/01900/01934/html/index.htm (2016.06.08.)

WINKLER, Roland: Der Hochschulzugang in Österreich. Zur Rechtslage nach der UG-Novelle 2005 und dem gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbot, *Österreichische Juristen-Zeitung*, 60. évfolyam, 2005/22, 859–866.

WINTER, David G.: A motivational model of leadership: Predicting long-term management success from TAT measures of power motivation and responsibility, *The Leadership Quarterly*, 2. évfolyam, 1991/2, 67-80.

WITTROCK, Bjorn: The modern university: the three transformations, in: ROTHBLATT, Sheldon – WITTROCK, Bjorn (szerk.): *The European and American University since 1800: Historical and Sociological Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

ZACCARIA Márton Leó: Glossza a III. fejezethez, in: PRUGBERGER Tamás: *Magyar munka- és közszolgálati reform kitekintésse*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2013.

ZOVÁNYI Nikolett: A felelősség intézményének alakulása a kezdetektől a XX. század végéig, *Debreceni Jogi Műhely*, 9. évfolyam, 2012/3 (2012. július 1.) 1–17. http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_2012/a_felelosseg_intezmenyenek_alakulasa_a_kezdetektol_a_xx_szazad_vegeig/#_ednref6 (2016.06.10.)

Egyéb hivatkozott világhálós tartalmak elérési útja

http://24.hu/kozelet/2015/10/15/palkovics-bevalt-a-kancellari-rendszer/ (2016.06.16.)

http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/index_hu.htm (2016.03.22.)

http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_hu.htm (2016.03.22.)

http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (2019. október 19.)

http://eduline.hu/felsooktatas/2011/1/14/20110114_navracsics_hook_felsooktatasi_torveny (2016.06.16.)

http://eduline.hu/felsooktatas/2015/1/14/Visszalepett_a_szinmuveszeti_kancellarja_BB0Q02 (2016.06.16.)

http://eduline.hu/felsooktatas/2015/3/12/Kinos_zagyvasagokkal_nyertek_a_felsooktatas_5X4YH6 (2016.06.16.)

http://eduline.hu/felsooktatas/2015/9/25/Jo_hogy_bevezettek_a_kancellari_rendszert_c_6AA1ZB (2016.06.16.)

http://ekint.org/ekint_files/File/a%20konziszt%F3rium%20alkotm%E1nyellenes.pdf 2016.06.15.)

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Aef0016 (2016.03.24.)

http://index.hu/kultur/2015/04/30/menesztes_zeneakademia_kancellar/ (2016.06.16.)

http://www.delmagyar.hu/szeged_hirek/elfogadtak_a_szegedi_egyetem_kancellarjanak_lemondasat/2446897/ (2016.06.16.)

http://www.kormany.hu/download/7/fe/20000/Egész életen át tartó tanulás.pdf

http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/felsooktatasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/februartol-megalakulnak-a-konzisztoriumok-a-felsooktatasi-intezmenyekben 2016.06.15.)

http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/balog-zoltan-egyetemi-tanari-kinevezeseket-adott-at201606 (2016.06.16.)

http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/egyetemi-es-foiskolai-tanari-kinevezeseket-atadasa-2015nov (2016.06.16.)

http://www.mrk.hu/wp-content/uploads/2015/05/Nftv_velemeny_summa.pdf 2016.06.15.)

http://www.okm.gov.hu/letolt/felsoo/benyujtott_torvenyjavaslat_marc_18.pdf (2016.06.22.)

http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf (2016.03.24.)

http://www.parlament.hu/irom40/00311/00311.pdf

http://www.parlament.hu/irom40/04767/04767.pdf

http://www.parlament.hu/irom40/04767/04767.pdf

http://www.parlament.hu/irom40/04767/04767.pdf

http://www.parlament.hu/irom40/14056/14056-0001.pdf (2019. 07. 22.)

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2009_0026_kovi_okt_jog/102_a_felelssg_fogalma.html (2016.06.10.)

http://www.vg.hu/kozelet/palkovics-az-egyetemi-kancellari-rendszer-sikeres-451770 (2016.06.16.)

https://docs.google.com/file/d/0B-bRb8Wxe4bXTVdlaktGU1d1d0U/edit?pref=2&pli=1 (2016.08.19.)

https://www.felvi.hu/pub_bin/kep/felsooktatasimuhely/orszagjelentes_bergenbe.pdf (2016.03.25.)

https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zoi007a.html, 2019. 07. 18.

https://www.ksh.hu/thm/2/indi2_2_2.html (2019.07.16.)

https://www.oktatas.hu/felsooktatas/kozerdeku_adatok/felsooktatasi_adatok_kozzetetele/felsooktatasi_statisztikak, 2019. 07. 18.

https://www.oktatas.hu/felsooktatas/kozerdeku_adatok/felsooktatasi_adatok_kozzetetele/felsooktatasi_statisztikak

https://www.parlament.hu/irom41/04516/04516.pdf, 2019. 07. 25.)

https://www.parlament.hu/irom41/04516/04516.pdf, 2019. 07. 25.)

MANAGERS, BODIES, RESPONSIBILITIES IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS, PARTICULARLY REGARDING STATE UNIVERSITIES – SUMMARY IN ENGLISH

The book is based on the experience the author has collected as a university top manager and member of several national higher education bodies and expert groups, as well as by his multiannual research, summarised in a successfully defended Ph.D. thesis. Nevertheless, the book is not the edited version of the thesis, but a re-edited, re-written and actualised version, which, as an individual work, reflects the changes in law and policy, and also contains content that could not be included in a thesis. The book fills the gaps in both the national literature and curricula. Hungarian legal research has not hitherto focused on the field of higher education law, as scholars concerned themselves with some distinctive characters of this part of the legal system, mainly the autonomy. In a long time, this is the first work, which is based on comprehensive research of not only the theory of higher education law, but the analysis of the legal texts and the practice. Furthermore, the book offers an overview of the history of the topic, and also discusses fields of higher education law, such as the disciplinary liability of students (especially the officeholders of students' union), which were last investigated eighty years ago.

However, the book is more than a report of pure legal research. The author approaches the theme of responsibility with a multidisciplinary method. Mindful that all human actions begin in the brain, the work aims to understand the psychological, primarily the social-psychological aspects of responsibility. The novelty, in this regard, of the book is putting the university managers' responsibility into the special context of the attribution of responsibility, which offers the possibility of the argumentation of a theory of ethical leadership in higher education as a current topic in managerial science. This latter topic introduces the book's next theme: adapting the newest results of applied ethics, the author investigates its role in the operation and leading of the universities. In the next chapters of this work of legal science, the author presents the subject of liability and – as it was already alluded to – the disciplinary liability, as a part of HEI managers' responsibility and accountability. Finally, the author introduces a new type of managers' responsibility in HEI, called professional responsibility. This complex

approach of responsibility results in the formulation a new model of HEI management responsibility.

The book has three main chapters besides the preface and the summary. The second part presents the legal background of managerial responsibility, touching on its nature, and the history of higher education law, as well as introducing the types of current regulation, with a short outlook at the international context. The third part discusses the component of the university management's responsibility in the different forms of (Hungarian) higher education institutions, as well as the terminology of management, control and managers in general. It also confers the types of university managers (i.e. rector, chancellor, and president) and the university bodies. This part analyses the connections between the aforementioned forms of responsibility (e.g. ethical leadership, ethics of leadership, liability) and the Hungarian regulation of management and control at the universities. In discussing the challenges of dual-management (i.e. rector and chancellor), the last chapter of this part introduces the demands of professional responsibility. The fourth part of the book considers the dilemmas of responsibility. It presents the problems and questions of the current regulation (de lege lata) and proposes solutions to them (de lege ferenda). The first dilemma is especially current: the connection between autonomy and responsibility, the transformation of responsibility with the ongoing reduction of autonomy (as well as academic freedom). The second matter is the liability and professional responsibility of the rectors and chancellors under current Hungarian law, complicated by the ambiguous and constantly changing regulations, the dual managerial system, which stands on an uncertain basis, and the relationship between these top managers. The third topic is the role of university bodies in the responsibility of the management, the responsibility of the members of these bodies, and the analysis of the special problems of the newer type of bodies in Hungarian law, i.e. the consistory. Finally, the book investigates the responsibility of students' union officeholders, studying the nature of the student's legal relationship by examining the regulation.

The book is useful not only for those interested in the operation of higher education, but it can also serve as a starting point for further studies in the field of law, for students, or even for educational, psychological as well as managerial research. Also, it can be used as a curriculum in both legal training and university training in the operation and management of (educational) organizations.

L'Harmattan France
5-7 rue de l'Ecole Polytechnique
75005 Paris
T.: 33.1.40.46.79.20
Email: diffusion.harmattan@wanadoo.fr

L'Harmattan Italia SRL
Via Degli Artisti 15
10124 TORINO
Tél: (39) 011 817 13 88 / (39) 348 39 89 198 Email:
harmattan.italia@agora.it

DOI: https://doi.org/10.56037/978-963-414-587-5
ISBN 978-963-414-587-5

ISSN 2631-0155

A kiadásért felel a L'Harmattan Kiadó igazgatója.

A kiadó kötetei megrendelhetők, illetve kedvezménnyel megvásárolhatók:
L'Harmattan Könyvesbolt
1053 Budapest, Kossuth L. u. 14–16.
Tel.: (36) 1-267-5979
www.harmattan.hu
webshop.harmattan.hu

Olvasószerkesztő: Simon Bettina
Borítóterv: Kára László
Tördelés: Kállai Zsanett
Nyomdai kivitelezés: Prime Rate Kft.
Felelős vezető: Tomcsányi Péter